

# Tussen winst en moraal

*Achtergronden van regelnaleving en regelovertreding door ondernemingen*

Wim Huisman

Boom Juridische uitgevers  
Den Haag  
2001

© 2001 Wim Huisman

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of op enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van art. 16b Auteurswet 1912 jo. het Besluit van 20 juni 1974, Stb. 351, zoals gewijzigd bij het Besluit van 23 augustus 1985, Stb. 471, en art. 17 Auteurswet 1912, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 882, 1180 AW Amstelveen). Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (art. 16 Auteurswet 1912) dient men zich tot de uitgever te wenden.

No part of this book may be reproduced in any form, by print, photoprint, microfilm or any other means without written permission from the publisher.

ISBN 90 5454 076 1

VRIJE UNIVERSITEIT

**Tussen winst en moraal**

Achtergronden van regelnaleving en regelovertreding door ondernemingen

ACADEMISCH PROEFSCHRIFT

ter verkrijging van de graad van doctor aan  
de Vrije Universiteit te Amsterdam,  
op gezag van de rector magnificus  
prof.dr. T. Sminia,  
in het openbaar te verdedigen  
ten overstaan van de promotiecommissie  
van de faculteit der Rechtsgeleerdheid  
op donderdag 8 maart 2001 om 15.45 uur  
in het hoofdgebouw van de universiteit  
De Boelelaan 1105

door

Willem Huisman

geboren te Utrecht

Promotor: Prof.dr. H.G. van de Bunt

## VOORWOORD

---

Ondernemingen gelden binnen de criminologie als een moeilijk benaderbare onderzoeksgroep. 'Bij onderzoek naar boefjes en allochtone delinquenten is het gemakkelijker toegang te verkrijgen dan bij de directeurenvergadering van een multinationale onderneming' (Bovenkerk, 1998:28). Bedrijven zouden geen belang hebben bij medewerking aan criminologisch onderzoek op dit terrein. Dit bracht Bruinsma (1996:21) tot de stelling dat onderzoek naar organisatiemisdaad aanzienlijk ingewikkelder ligt en onder 'normale' condities nauwelijks is uit te voeren door onafhankelijke criminologen.

In het najaar van 2000 ben ik door één van de brancheorganisaties in de afvalverwerkingbranche gevraagd tijdens een symposium een presentatie te geven over de bevindingen van dit proefschrift. Het thema van het symposium was 'Criminaliteit en Handhaving'. Ik zag enigszins op tegen het presenteren van mijn onderzoeksbevindingen over dit zo gevoelige onderwerp. Maar dit was niet nodig. De brancheorganisatie en haar leden bleken zich grote zorgen te maken over de destructieve gevolgen van de strafrechtelijke handhavingacties binnen de branche. Mijn verhaal viel in goede aarde en ik was getuige van een algemeen gedeelde intentie te investeren in zogenaamde *compliancesystemen*, teneinde de regelnaleving te waarborgen en de relatie met de overheid te verbeteren.

Eenzelfde openheid en bespreekbaarheid kenmerkte mijn interviews met ondernemers uit de bedrijfstakken afvalverwerking en textielveredeling. Op een enkeling na en soms na enige achterdocht, bleken alle respondenten bereid met mij over het gevoelige onderwerp van regelnaleving en -overtreding te spreken. Dit kan een indicatie zijn dat de onderwerpen regelnaleving en regelovertrading – al dan niet onder de noemer 'criminaliteit' en met zekere voorwaarden – inmiddels binnen het bedrijfsleven bespreekbaar zijn geworden. Bovendien kan sprake zijn van een bewustwording van de eigen belangen en verantwoordelijkheden op dit gebied. Deze ontwikkeling nodigt uit tot nader onderzoek op dit terrein.

Ik wil dan ook een bijzonder woord van dank richten tot alle respondenten die mij weliswaar op openhartige wijze te woord hebben gestaan, maar die ik omwille van de afgesproken anonimiteit hier niet bij name kan noemen: directeuren, bedrijfsleiders, milieu- en arbocoördinatoren, officieren van justitie,

opsporingsambtenaren, bestuurlijke vergunningverleners en handhavers, omwonenden van bedrijven, vertegenwoordigers van milieuorganisaties en van vakbonden. Wel kan ik dhr. J. van Hensbergen, Ir. Nic.C.A. van den Brink MBA en drs. A.C. Nijdam van de brancheverenigingen Katoen, Rayon, Linnen, de Vereniging van Afvalverwerkers, respectievelijk de Nederlandse Vereniging Verwerkers Gevaarlijk Afval danken voor hun medewerking aan dit onderzoek.

Dit onderzoek was niet mogelijk zonder de financiële steun van de Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek, waarbij ik als oio het grootste deel van het onderzoek in dienst was. Daarnaast dank ik het Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatiecentrum (wodc) dat ik de bevindingen van het onderzoek 'Motieven voor milieucriminaliteit', dat ik in opdracht van het wodc heb verricht, heb mogen integreren in dit proefschrift.

Aan het welslagen van dit proefschrift hebben vele anderen een bijdrage geleverd. Aan hen wil ik hier een woord van dank uitspreken. Allereerst is dat natuurlijk mijn promotor, Henk van de Bunt. Henk heeft mij in 1991 'ontdekt', toen hij mij vroeg zijn student-assistent te worden om hem te helpen met de literatuurverzameling voor zijn inaugurele rede over organisatiecriminaliteit. Onze gezamenlijke interesse voor dit onderwerp heeft geleid tot dit promotieonderzoek. Henk heeft zich een betrokken begeleider getoond. De begeleidingsgesprekken waren altijd inspirerend, ondanks de soms vreemde locaties zoals taxi's en stationsrestaurants.

Verder dank ik de leden van de promotiecommissie voor de serieuze aandacht die zij aan mijn proefschrift hebben geschonken. De promotiecommissie bestond uit: prof. dr. G.J.N. Bruinsma, prof. dr. G.A.A.J. van den Heuvel, prof. mr. dr. E.F. ten Heuvelhof, prof. mr. drs. F.C.M.A. Michiels, mr. dr. E. Niemeijer en prof. mr. T. Schalken. Bert Niemeijer dank ik daarnaast ook voor zijn betrokkenheid bij de eerste jaren van het onderzoek. Ook heb ik in de begintijd veel inspiratie geput uit de gesprekken met mr. A. de Lange, coördinerend milieuofficier van justitie, hetgeen geresulteerd heeft in mijn eerste artikel.

Voorts wil ik mijn paranimf dr. Aletta Blomberg hartelijk bedanken voor het kritisch doornemen van dit proefschrift. Er zijn leukere dingen te doen in Toscane.

Dit proefschrift is totstandgekomen in een bijzonder inspirerende en prettige werkomgeving. De collega's van de afdeling Strafrecht en Criminologie van de Vrije Universiteit dank ik daarvoor. Met name de vele prettige uren met de leden van de sectie Criminologie en de andere jonge onderzoekers (vaak in het bruin café van de VU) hebben mij de broodnodige afleiding gegeven.

Ten slotte bedank ik Ingrid en mijn ouders voor de voortdurende steun en interesse die zij voor mijn promotieonderzoek hebben gehad. De spannende verhalen van mijn vader over de stormachtige ontwikkeling van de ICT-branche en de daaruit voortkomende morele dilemma's vormden mede een inspiratie voor mijn promotieonderzoek.

Veel promovendi besluiten hun voorwoord met excuses aan hun partner voor de vele vrije uren die zij opgesloten in de zolderkamer hebben doorgebracht. Dit geldt niet voor mij. De belangrijke bijdrage die Ingrid aan mijn promotieonderzoek heeft gehad, is dat zij mij heeft laten zien dat gezondheid voor alles gaat.

Wim Huisman

Amsterdam, 6 december 2000.





## AFKORTINGEN

AA	Ars Aequi
AB	Administratiefrechtelijke Beslissingen
AEX	Amsterdam Exchanges N.V.
AID	Algemene Inspectie Dienst
alara	as low as reasonably achievable
amvb	algemene maatregel van bestuur
AOO	Afvaloverlegorgaan
Arbo	Arbeidsomstandigheden
art.	artikel
artt.	artikelen
AVR	Afvalverwerking Rijnmond
AW	Afvalstoffenwet
AWB	Algemene Wet Bestuursrecht
BEES	Besluit Emissie-eisen Stookinstallaties
BLA	Besluit Luchtemissies Afvalverbranding
BMP	Bedrijfsmilieuplan
BMW	Bestrijdingsmiddelenwet
BOD	Bijzondere Opsporingsdienst
BOOM	Besluit kwaliteit en gebruik Overige Organische Meststoffen
BS	British Standard
BV	Besloten Vennootschap
CUWVO	Coördinatiecommissie Uitvoering Wet Verontreiniging Oppervlaktewater
DCMR	Milieudienst Rijnmond
ECD	Economische Controle Dienst
EMAS	Environmental Management and Audit Scheme
e.a.	en anderen
EU	Europese Unie
EVOA	Europese Verordening Overbrenging Afvalstoffen
gft	groente-, fruit- en tuinafval
HR	Hoge Raad
HW	Hinderwet
IMH	Inspectie Milieuhygiëne
IMT	Integrale Milieutaakstelling
IPO	Interprovinciaal Overleg

ISO	International Standardisation Organisation
jo.	juncto
KAM	Kwaliteit, Arbo en Milieu
KIWA	Keuringsinstituut voor Waterleidingartikelen
KRL	Katoen, Rayon, Linnen
KWS	Koolwaterstoffen
LCCM	Landelijke Coördinatiecommissie Milieuwethandhaving
Marpol	Marine Pollution
MBT	Milieubijstandsteam
MDW	Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit
MIOW	Marktsituatie, Internationale concurrentie, Omvang en Weerstandvermogen
m.nt.	met noot
M en R	Milieu en Recht
MSHA	Mine Safety and Health Administration
NCW	Nederlands Christelijk Werkgeversverbond
NIA	Nederlands Instituut voor Arbeidsomstandigheden
NIVRA	Nederlands Instituut voor Register Accountants
NJ	Nederlandse Jurisprudentie
NMP	Nationaal Milieubeleidsplan
NV	Naamloze Vennootschap
NVGA	Nederlandse Vereniging Verwerkers Gevaarlijk Afval
OM	Openbaar Ministerie
pbeg	Publicatieblad Europese Gemeenschappen
RIMH	Regionale Inspectie Milieuhygiëne
RIVM	Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu
SER	Sociaal Economische Raad
Sr	Wetboek van Strafrecht
Sv	Wetboek van Strafvordering
TCR	Tanker Cleaning Rotterdam
UvW	Unie van Waterschappen
VGW	Veiligheid, Gezondheid en Welzijn
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
VOMS	Vereniging van Ondernemingen in de Milieudienstverlening ten behoeve van de Scheepvaart
VROM	Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
VVAV	Vereniging Van Afvalverwerkers
VGW	Veiligheid, Gezondheid en Welzijn
VWS	Ministerie van Verkeer en Waterstaat
WABM	Wet Algemene Bepalingen Milieuhygiëne
WBB	Wet Bodembescherming
WCA	Wet Chemische Afvalstoffen
WED	Wet op de Economische Delicten
WG	Wet Geluidhinder

wlv	Wet inzake de Luchtverontreiniging
wm	Wet Milieubeheer
wms	Wet Milieugevaarlijke Stoffen
wodc	Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatie Centrum
wrr	Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid
wvo	Wet Verontreiniging Oppervlaktewateren



# INHOUD

VOORWOORD	V
AFKORTINGEN	IX
DEEL I	INTRODUCTIE
1 INLEIDING	3
1.1 Inleiding	3
1.2 Aanleiding en doel van het onderzoek	3
1.3 Probleemstelling en onderzoeksvragen	6
1.4 Onderzoeksopzet en -uitvoering	7
1.4.1 Inleiding	7
1.4.2 Het literatuuronderzoek	8
1.4.3 Het empirisch onderzoek	9
1.4.4 Bedrijfstaksgewijze aanpak	10
1.4.5 Selectie van bedrijfstakken	11
1.4.6 Selectie van ondernemingen	14
1.4.7 Selectie van typen regelgeving	19
1.4.8 Vaststelling van mate van regelnaleving	20
1.4.9 Operationalisering van interne en externe factoren	22
1.4.10 Gegevensverzameling en verantwoording	24
1.5 Introductie van de bedrijfstakken	30
1.5.1 Inleiding	30
1.5.2 De afvalverwerkingbranche	30
1.5.3 De textielveredelingbranche	37
1.6 Indeling van dit proefschrift	42
2 ONDERNEMING EN REGELGEVING	45
2.1 Inleiding	45
2.2 Onderneming en rechtspersoon	45
2.3 Economisch strafrecht	48
2.4 Milieuregelgeving	50

---

2.4.1	De ontwikkeling van het milieurecht	50
2.4.2	De Wet Milieubeheer	51
2.4.3	Milieustrafrecht	56
2.5	Regelgeving inzake arbeidsomstandigheden	59
2.5.1	Arboregelgeving	59
2.5.2	Arbowet	60
2.5.3	Uitvoeringsregelgeving	62
2.6	Zelfregulering	64
2.6.1	Vermaatschappelijking van regulering	64
2.6.2	Zelfregulering op het terrein van het milieu en de arbeidsomstandigheden	69
2.7	Conclusie	71
3	ORGANISATIECRIMINOLOGIE	73
3.1	Inleiding	73
3.2	Van witteboordencriminaliteit naar organisatie-criminaliteit	73
3.2.1	Inleiding	73
3.2.2	Van white collar crime naar corporate crime	74
3.2.3	Witteboordencriminaliteit in Nederland	89
3.2.4	Conclusie	102
3.3	Criminologie versus organisatiewetenschap	103
3.3.1	Inleiding	103
3.3.2	Organisatiekunde	104
3.3.3	Compliance	115
3.3.4	Kwaliteit, milieu- en arbomanagement	117
3.3.5	Bedrijfsethiek	119
3.3.6	Conclusie	121
3.4	Waarom leven ondernemingen wettelijke regels al of niet na?	122
3.4.1	Inleiding	122
3.4.2	Motieven en gelegenheden	123
3.4.3	Niveaus van verklaring	128
3.4.4	Een integratief model	131
3.5	Conclusie	133

DEEL II	ORGANISATIEKENMERKEN EN REGLNALEVING	
4	DE RATIONELE EN AMORELE ONDERNEMING	137
4.1	Inleiding	137
4.2	Regelovertreding en -naleving als rationele keuze	138
4.2.1	De rationele keuzetheorie	138
4.2.2	Het bereiken van organisatiedoelen	142
4.2.3	Kosten en baten van regelnaleving en -overtreding	147
4.3	Grenzen aan de rationaliteit van ondernemingen	154
4.3.1	Kritiek op de rationele keuzetheorie	154
4.3.2	De <i>strain</i> -theorie	155
4.3.3	De bedrijfseconomische situatie en regelnaleving	159
4.4	Overheidsbedrijven en private ondernemingen	165
4.5	Conclusie	167
5	DE (IN)COMPETENTE ONDERNEMING	171
5.1	Inleiding	171
5.2	Grenzen aan de rationaliteit van ondernemingen	172
5.2.1	Inleiding	172
5.2.2	Organisatiekundigen over de rationaliteit van besluitvorming	173
5.2.3	Criminologen over regelovertrading wegens incompetentie	176
5.2.4	Conclusie	181
5.3	Professionaliteit: kennis en kunde	182
5.3.1	Inleiding	182
5.3.2	Professionaliteit in de afvalverwerkingbranche en de textielveredelingsindustrie	182
5.3.3	Conclusie	188
5.4	Bedrijfsinterne milieu- en arbozorg	191
5.4.1	Inleiding	191
5.4.2	Milieu- en arbozorgsystemen en certificering	192
5.4.3	De milieu- en arbocoördinator	214
5.4.4	Communicatie en overleg over milieu- en arbozorg	220
5.5	Professionaliteit en bedrijfsomvang	225
5.6	Conclusie	228

6	DE (A)MORELE ONDERNEMING	231
6.1	Inleiding	231
6.2	Grenzen aan de amoraliteit van ondernemingen	232
6.2.1	Normatieve opvattingen over (naleving van) wettelijke regels	232
6.2.2	Norminternalisatie en regelnaleving	236
6.2.3	Conclusie	237
6.3	Bedrijfscultuur	237
6.3.1	Inleiding	237
6.3.2	Bedrijfscultuur	238
6.3.3	Bedrijfscultuur en regelnaleving	243
6.3.4	Bedrijfsculturen in de afvalverwerkingbranche en de textielveredelingindustrie	247
6.3.5	Conclusie	259
6.4	Bedrijfsinterne normen en waarden omtrent regelnaleving	260
6.4.1	Inleiding	260
6.4.2	Bedrijfsethiek	261
6.4.3	Normen en waarden in de afvalverwerkingbranche en textielveredelingindustrie	268
6.4.4	Conclusie	275
6.5	Bedrijfscodes en milieu- en arbobeleidsverklaringen	275
6.5.1	Inleiding	275
6.5.2	Bedrijfscodes	276
6.5.3	Milieu- en arbobeleidsverklaringen	279
6.5.4	Conclusie	281
6.6	De rol van de bedrijfsleiding	282
6.6.1	Inleiding	282
6.6.2	De bedrijfsleiding van textielveredelende en afvalverwerkende bedrijven	284
6.6.3	Conclusie	287
6.7	Neutralisatietechnieken	288
6.7.1	Inleiding	288
6.7.2	Neutralisatietechnieken in de branches afvalverwerking en textielveredeling	289
6.7.3	Conclusie	291
6.8	Regelnaleving als geleerd gedrag	292
6.8.1	Inleiding	292
6.8.2	Differentiële associatie	292
6.8.3	Overdracht binnen de afvalverwerkingbranche en de textielveredelingindustrie	293
6.9	Conclusie	295



## DEEL III OMGEVINGSKENMERKEN EN REGELNALEVING

7	OVERHEIDSREGULERING	301
7.1	Inleiding	301
7.2	Regelgeving en regelnaleving	303
7.3	Milieu- en arboregelgeving in de branches afvalverwerking en textielveredeling	306
7.3.1	Inleiding	306
7.3.2	Milieuregelgeving voor afvalverwerking	307
7.3.3	Milieuregelgeving voor textielveredeling	311
7.3.4	Branchespecifieke arboregelgeving	313
7.3.5	Conclusie	314
7.4	Vergunningverlening	314
7.4.1	Inleiding	314
7.4.2	Vergunningverlening en regelnaleving	315
7.4.3	Vergunningverlening in de afvalverwerkingbranche	320
7.4.4	Vergunningverlening in de textielveredeling-industrie	326
7.4.5	Conclusie	331
7.5	Bezwaren tegen milieu- en arboregelgeving	332
7.5.1	Inleiding	332
7.5.2	Regelgeving is onduidelijk	333
7.5.3	Regelgeving is niet uitvoerbaar	336
7.5.4	De (uitvoering van) regelgeving dient andere belangen dan het milieu	339
7.5.5	Regelgeving bevat teveel administratieve verplichtingen	341
7.5.6	Regelgeving gaat uit van wantrouwen	342
7.5.7	Regelgeving leidt tot ongelijkheid en concurrentieproblemen	342
7.5.8	Verschillen in provinciale regelgeving en afvalbeleid	344
7.5.9	Regelgeving is niet handhaafbaar	346
7.5.10	Bezwaren tegen arboregelgeving	347
7.5.11	Conclusie	348
7.6	Alternatieve regulering	349
7.6.1	Inleiding	349
7.6.2	Keerzijden van alternatieve regulering	349
7.6.3	Keuze tussen klassiek en alternatief?	352
7.6.4	Alternatieve regulering in de branches afvalverwerking en textielveredeling	354
7.6.5	Conclusie	361
7.7	Conclusie	362

8	RECHTSHANDHAVING	365
8.1	Inleiding	365
8.2	Handhaving en regelnaleving	366
8.2.1	Inleiding	366
8.2.2	Handhavingstijl	371
8.2.3	Pakkans en sanctie	385
8.2.4	De kwaliteit van handhaving	397
8.2.5	De effectiviteit van de handhaving	401
8.2.6	Conclusie	406
8.3	Relaties met overheden	407
8.3.1	Inleiding	407
8.3.2	De overheid als bevoegd gezag	408
8.3.3	De overheid als klant	418
8.3.4	De overheid als aandeelhouder	421
8.3.5	Conclusie	424
8.4	Conclusie	425
9	DE ZAKELIJKE EN DE SOCIALE OMGEVING	427
9.1	Inleiding	427
9.2	De zakelijke omgeving	428
9.2.1	Inleiding	428
9.2.2	De branche	429
9.2.3	De klant is koning	445
9.2.4	De rol van adviseurs	452
9.2.5	Conclusie	458
9.3	De sociale omgeving	459
9.3.1	Inleiding	459
9.3.2	Omwonenden en belangenorganisaties	460
9.3.3	Reacties op de sociale omgeving	465
9.3.4	De sociale en de bestuurlijke omgeving	469
9.3.5	De media	474
9.3.6	Conclusie	475
9.4	Conclusie	476

---

DEEL III	SLOT	
10	CONCLUSIES	481
10.1	Regelnalevende en regelovertredende ondernemingen	481
10.2	De verschillen verklaard?	483
10.3	Implicaties voor beleid	487
	LITERATUUR	497
BIJLAGE 1	SCORES IMH TEXTIELVEREDELINGINDUSTRIE	515
BIJLAGE 2	AANDACHTSPUNTEN CASESTUDIES	517
BIJLAGE 3	CASESTUDIES	525
	SAMENVATTING	537
	SUMMARY	564



Deel I	Introductie
--------	-------------



# 1 | INLEIDING

## 1.1 INLEIDING

Dit hoofdstuk vormt de introductie op het onderzoek dat ten grondslag ligt aan dit proefschrift. Allereerst wordt uitgelegd wat de aanleiding en achtergrond van het onderzoek is. Vervolgens worden de probleemstelling en de onderzoeksvragen gegeven en toegelicht. In de vierde paragraaf worden de onderzoeksopzet en -uitvoering uiteengezet. Ingegaan wordt op de wijze waarop het onderzoek is opgezet, de keuzes die hierbij zijn gemaakt, de wijze waarop gegevens zijn verzameld en de eventuele knelpunten die daarbij optraden. In de vijfde paragraaf volgt een korte introductie van de bedrijfstakken en bedrijven die in het onderzoek centraal staan. Dit geeft de lezer de nodige achtergrondinformatie die behulpzaam kan zijn bij verdere lezing van dit proefschrift. Tenslotte wordt de indeling van dit proefschrift toegelicht en wordt de lezer een handleiding gegeven bij de verdere presentatie van de onderzoeksresultaten.

## 1.2 AANLEIDING EN DOEL VAN HET ONDERZOEK

De afgelopen decennia brachten affaires rond de bedrijven rsv, Slavenburgs Bank, ABP, OGEM, Uniser, Cindu, Vie d'Or, TCR en Van der Valk een breed maatschappelijk besef teweeg dat niet alleen individuele burgers, maar ook bedrijven en andere organisaties zich hebben te houden aan allerlei wetten en regels. De belangstelling voor de naleving van dergelijke regels door bedrijven is sterk toegenomen. Deze aandacht komt van verschillende kanten.

Aan de ene kant wordt er van de kant van opsporingsinstanties de laatste jaren steeds meer aandacht besteed aan 'bovenwereldcriminaliteit', 'economische criminaliteit' en onderwerpen als 'horizontale fraude', 'beursfraude' en 'milieucriminaliteit'. Justitie houdt zich in toenemende mate bezig met het bestrijden van fraude binnen reguliere economische sectoren. Bovengenoemde affaires zullen hier zeker aan hebben bijgedragen. Recente voorbeelden zijn de onderzoeken naar misbuik van voorwetenschap bij de handel in effecten en de beursfraudezaak – 'Operatie Clickfonds' – die de financiële

wereld al sinds eind 1997 in haar greep houdt.

Aan de andere kant groeit ook bij het bedrijfsleven zelf belangstelling voor de vraag naar de wijze waarop bedrijven en hun werknemers met wettelijke vereisten en andere maatschappelijke verwachtingen moeten omgaan. In het bedrijfsleven zijn *compliance*, *business ethics* en 'integriteit' momenteel bijzonder actuele begrippen. De oprichting en snelle groei van afdelingen *integrity consulting* en *forensic accounting* bij alle grote adviesbureaus is hier een illustratie van. Kennelijk is er een markt voor dergelijke diensten. Van de honderd grootste ondernemingen in Nederland hebben er inmiddels 34 een gedragscode met daarin bepalingen met betrekking tot het milieu, de veiligheid en de gezondheid van werknemers en de naleving van wetten en regels (Kaptein e.a., 1999).

Bij beide hierboven geschetste ontwikkelingen – de aandacht voor overtreding en naleving van wettelijke regels – gaat het in principe om één verschijnsel: het regelnalevend gedrag van organisaties. Het regelnalevend gedrag van organisaties en de verschillen daarin, vormen het onderwerp van dit proefschrift.

#### *Wetsovertreding door ondernemingen*

Ondernemingen krijgen te maken met een veelheid aan sociaal-economische regelgeving. Overtreding van deze regels is doorgaans strafbaar gesteld in de Wet op de Economische Delicten (WED). Ondernemingen kunnen de voorschriften in deze regels al of niet naleven. Niet naleving kan zowel handelen als nalaten te handelen inhouden: het niet treffen van voorgeschreven maatregelen, het overschrijden van bepaalde termijnen, het verrichten van verboden handelingen en dergelijke. Wanneer ondernemingen wettelijke regels niet naleven, spreken we in de criminologie van *organisatiecriminaliteit*. Bij organisatiecriminaliteit gaat het volgens Van de Bunt (1992:6) om die misdrijven 'die individueel of groepsgewijs door leden van een gerespecteerde en bonafide organisatie worden gepleegd binnen het kader van de uitoefening van de organisatorische taken.' Amerikaans onderzoek heeft aangetoond dat dergelijke organisatiecriminaliteit veel voorkomt en wat betreft de schade voor milieu en gezondheid van mensen en financiële schade, vermoedelijk vele malen schadelijker is voor de samenleving dan de 'klassieke' criminaliteit (Kramer, 1982:76; Snider, 1991:209–210). Recent onderzoek heeft laten zien dat organisatiecriminaliteit, hoewel nog weinig zicht is op aard en omvang daarvan, ook in Nederland voorkomt (Huisman en Niemeijer, 1998).

#### *Wetsnaleving door ondernemingen*

Over de vraag onder welke omstandigheden ondernemingen regels overtreden en over de wijze waarop controle-instanties organisatiegedrag reguleren en regels handhaven, is in de criminologie en de rechtssociologie betrekkelijk



veel empirisch onderzoek verricht. Hieruit is onder meer naar voren gekomen dat tussen bedrijfstakken en tussen organisaties in dezelfde bedrijfstak grote verschillen bestaan in de mate van regelnaleving. In de talrijke theoretische publicaties over witteboordencriminaliteit, organisatiecriminaliteit en rechtshandhaving wordt aan deze variatie in regelnaleving doorgaans geheel voorbij gegaan. De aandacht is vrijwel uitsluitend gericht op de oorzaken van regelovertredingen, waardoor de vragen naar verschillen in recidivefrequentie en naar de achtergronden van regelconformisme onderbelicht blijven. Onderzoek naar de motieven van conformisten is evenwel minstens zo interessant als het zoeken naar de motieven van regelovertreders. Waarom conformeren bedrijven zich aan de regels, ook in situaties waarin regelovertredingen weinig risico's opleveren en zeer lonend zijn? Hoe komt het dat sommige bedrijven op eigen initiatief, d.w.z. zonder overheidsdruk, zelfs meer voorzieningen treffen ten behoeve van bijvoorbeeld milieubescherming of veiligheid dan rechtens is geboden?

Een zeldzaam en daarom belangrijk voorbeeld van dergelijk onderzoek naar regelnaleving door ondernemingen is dat van de Australische criminoloog Braithwaite (1985a). Braithwaite deed in de steenkolenindustrie in de Verenigde Staten onderzoek naar de organisatorische verschillen tussen veelvuldig recidiverende bedrijven en ondernemingen die op het betreffende terrein (arbeidsveiligheid) de grootste nalevingbereidheid vertoonden. Uit het onderzoek bleek onder andere dat een aantal organisatorische onvolkomenheden telkens verantwoordelijk was voor mijnongelukken, zoals het ontbreken van een noodplan, een structureel patroon van onoplettendheid of slordigheid met betrekking tot veiligheid, slechte communicatie, slechte rapportage, slechte training, een ontoereikende toedeling van verantwoordelijkheden en het verassende gebrek van sommige ondernemingen om te leren van ongelukken uit het verleden. De vijf veiligste mijnbouwbedrijven van de Verenigde Staten kenmerken zich daarentegen door de maatregelen om de naleving van veiligheidsregels te garanderen: de bedrijfsfilosofie van veiligheid wordt uitgedragen door het topmanagement, veiligheidsfunctionarissen hebben veel invloed binnen de organisatie, de verantwoordelijkheid voor veiligheid is duidelijk verankerd op elk niveau binnen de organisatie en alle vijf bedrijven hebben uitgebreide *safety compliance systems* met uitgebreide instructies en procedures die moeten garanderen dat aandacht wordt besteed aan training en supervisie, dat de communicatie over veiligheidszaken goed verloopt en dat er een plan van aanpak bestaat voor eventuele gevaren. In navolging van Braithwaite zal in dit onderzoek worden gekeken naar de achtergronden van zowel regelnaleving als regelovertreding door ondernemingen. Evenals bij Braithwaite wordt de vraag gesteld of verschillen in regelnaleving samenhangen met organisatorische onvolkomenheden, binnen ondernemingen beleefde normen en waarden, alsmede maatregelen om

naleving te waarborgen, zoals het aanstellen van specifieke functionarissen en *compliance* systemen.

Zowel in het bedrijfsleven als in bestuurspraktijk bestaat momenteel erg veel aandacht voor de vraag of en zo ja in welke mate aan bedrijven zelf de verantwoordelijkheid voor toezicht op naleving van normen kan worden overgelaten. Deze aandacht heeft onder meer gestalte gekregen in het milieubeleid, waarbij convenanten met bedrijfstakken worden afgesloten over de reductie van milieubelasting, en in het beleid inzake arbeidsomstandigheden, waarbij in de nieuwe Arbowet diverse zorgverplichtingen zijn opgenomen die door de werkgevers zelf moeten worden ingevuld.

De huidige aandacht voor zelfregulering en de eigen verantwoordelijkheid van ondernemingen om maatschappelijke regels na te leven, roept enkele vragen op. In hoeverre kunnen publieke en private belangen harmonieus met elkaar samengaan? In hoeverre hebben ondernemingen 'maatschappelijk gevoel'? Aan deze belangrijke vragen gaat een vraag vooraf die in dit onderzoek aan de orde is: waarom overtreden sommige bedrijven wettelijke regels en waarom houden andere bedrijven zich wel aan dezelfde regels? Tegen deze achtergrond is het zinvol om beide verschijnselen (regel-overtreding en conformisme) in samenhang te bestuderen. De resultaten van dit onderzoek zullen meer licht werpen op de condities van regelnaleving. Daardoor zal het onderzoek een bijdrage kunnen leveren aan de discussie over de grenzen en mogelijkheden van zelfregulering door ondernemingen en meer in het algemeen over de maatschappelijke verantwoordelijkheid van ondernemingen.

### 1.3 PROBLEEMSTELLING EN ONDERZOEKSVRAGEN

Het doel van dit onderzoek is het verschaffen van inzicht in de condities die ten grondslag liggen aan de naleving én overtreding van wettelijke regels door ondernemingen. Het onderzoek beoogt een antwoord te geven op de vraag waarom en onder welke omstandigheden een onderneming een wettelijke regel al of niet naleeft. Deze inzichten kunnen worden gebruikt bij de ontwikkeling, uitvoering en handhaving van regels die ondernemingen als normadressaat hebben. Op grond van het voorgaande luidt de probleemstelling van dit onderzoek:

Wat zijn de achtergronden van de verschillen in de naleving van wettelijke regels door ondernemingen?

De probleemstelling zal enerzijds worden beantwoord door middel van theorievorming op basis van de resultaten van een literatuuronderzoek en ander-

zijds door middel van een empirisch onderzoek naar de naleving van milieu- en arboregeling door ondernemingen binnen de bedrijfstakken afvalverwerking en textielveredeling. Ter beantwoording van de probleemstelling zijn de volgende onderzoeksvragen gesteld:

- 1 In hoeverre zijn verschillen in regelnaleving toe te schrijven aan organisatorische kenmerken van ondernemingen?
- 2 In hoeverre zijn verschillen in regelnaleving toe te schrijven aan kenmerken van de omgeving van ondernemingen?

Gegeven het feit dat er verschillen zijn in de mate van regelnaleving door ondernemingen, gaat het in dit onderzoek om de vraag waarmee deze verschillen samenhangen. De onderzoeksvragen betreffen de achtergronden en oorzaken van het regelnalevend gedrag van bedrijven. De onderzoeksvragen zijn gericht op het achterhalen van deze organisatorische en contextuele condities die een motief of gelegenheid kunnen bieden voor wetsnaleving of -overtreding. De gedachte hierachter is dat er allerlei interne en externe factoren zijn die het regelnalevend gedrag van ondernemingen kunnen beïnvloeden. Deze gedachte wordt in hoofdstuk 3 uitgewerkt. Interne factoren komen voort uit de eigen organisatie en hangen bijvoorbeeld samen met de bedrijfs-economische situatie, de organisatiestrategie, de organisatiestructuur, de organisatiecultuur en de aanwezige kennis en kunde om de wet (niet) na te leven. Externe factoren komen voort uit de bestuurlijke, zakelijke en sociale omgeving waarin een organisatie opereert. Klanten kunnen bijvoorbeeld eisen stellen aan het milieugedrag van het bedrijf (of juist niet), omwonenden kunnen klagen over stank- of geluidsoverlast, belangenverenigingen zoals vakbonden en milieuactiegroepen kunnen juridische of andere acties instellen en overheden kunnen door strikte handhaving regelnaleving afdwingen.

Het bovenstaande betekent dat bij de beantwoording van de onderzoeksvragen onderzocht zal moeten worden of, en zo ja welke bedrijfskenmerken en omgevingskenmerken samenhangen met de mate van regelnaleving door ondernemingen en dus mogelijk als verklaring hiervan kunnen dienen.

#### 1.4 ONDERZOEKSOPZET EN -UITVOERING

##### 1.4.1 Inleiding

Het onderzoek dat ten grondslag ligt aan dit proefschrift bestaat uit twee delen: enerzijds een algemene literatuurstudie naar de achtergronden van regelnalevend gedrag van ondernemingen, anderzijds een empirisch onderzoek naar factoren die samenhangen met verschillen in naleving van milieu-

en arboregels door ondernemingen binnen de bedrijfstakken textielveredeling en afvalverwerking. In deze paragraaf zal de opzet en uitvoering van beide delen van het onderzoek nader worden uiteengezet.

#### 1.4.2 *Het literatuuronderzoek*

Het literatuuronderzoek heeft tot doel mogelijke verklaringen te vinden voor verschillen in regelnaleving door ondernemingen. Wat is er bekend over oorzaken van wetsovertreding en -naleving door ondernemingen? Ter beantwoording van deze vraag is nagegaan wat er binnen de criminologie is geschreven over wetsovertreding door ondernemingen. Daarbij gaat het vooral om studies op het terrein van witteboordencriminaliteit en organisatiecriminaliteit.<sup>1</sup> Ook is gekeken welke inzichten andere disciplines kunnen geven in het regelnalevend gedrag van ondernemingen. Daarbij gaat het vooral om inzichten uit de organisatiekunde en de bedrijfsethiek. In het kader van het literatuuronderzoek zijn wetenschappelijke publicaties bestudeerd, alsmede berichten uit vakbladen, kranten en overige media, waaronder het internet.

Wat is de betekenis van de in dit deel van het onderzoek behandelde theoretische verklaringen voor het regelnalevend gedrag van ondernemingen? Het doel van dit onderzoek is niet het toetsen van een bepaalde theorie. In dit proefschrift worden verschillende theorieën besproken die inzichten kunnen geven in het regelnalevend gedrag van ondernemingen. De theorieën zijn gebruikt om de gegevensverzameling te sturen en te ordenen en om het regelnalevend gedrag van bedrijven beter te begrijpen. 'Theorieën geven richting aan het zoekproces en structureren en systematiseren de waarnemingen en bieden een interpretatiekader voor het gevonden empirische materiaal' (Bruinsma, 1996:13).

Op basis van het literatuuronderzoek is een theoretisch model opgesteld waarin de verschillende factoren die van invloed kunnen zijn op regelnaleving door ondernemingen een plaats krijgen. Daarnaast is in de literatuur

---

1. In dit onderzoek wordt gesproken over witteboordencriminaliteit en organisatiecriminaliteit. 'Criminaliteit' is een beladen begrip. Het roept associaties op met boeven, drugs en geweld, kortom het moderne kwaad in de samenleving. Strikt juridisch genomen is elke strafbare wetsovertreding een 'delict'. Maar niet alle delicten worden in de maatschappij ook gevoeld als criminaliteit. Op deze discrepantie tussen de juridische en maatschappelijke definitie van criminaliteit wordt in hoofdstuk 3 nader ingegaan. Het punt dat ik hier wil maken is dat hoewel in dit onderzoek wordt gesproken over criminaliteit, criminaliteit niet gezien wordt als iets buitengewoons. Dit sluit aan bij het besef dat in de criminologie de afgelopen decennia is gegroeid dat criminologie in zekere zin 'sociaal normaal' is en dat er geen sprake is van een herkenbare criminele klasse. 'Het lijkt erop dat iedereen de één of andere vorm van criminaliteit pleegt. In vrijwel alle segmenten van de samenleving vinden criminele activiteiten plaats' (Bruinsma, 1996). Dit is niet anders in het bedrijfsleven. Ook hier vinden strafbare wetsovertredingen – crimineel gedrag – plaats binnen de normale, dagelijkse bedrijfsvoering.

gezocht naar deze factoren en hun veronderstelde invloed op regelnaleving. Vervolgens zijn deze inzichten en veronderstellingen uit de literatuur betrokken bij het empirisch onderzoek. Het is echter niet zo dat eerst een theoretisch model is opgesteld en vervolgens op basis daarvan het empirisch onderzoek is verricht. Het literatuuronderzoek en het empirisch onderzoek zijn gelijktijdig verricht en hebben elkaar beïnvloed.

In hoofdstuk 3 wordt het theoretisch model ter bestudering van regelnaleving door ondernemingen uiteengezet. In de delen II en III van dit proefschrift worden de verschillende in de literatuur besproken factoren beschreven en gekeken in hoeverre deze van invloed zijn op het regelnalevend gedrag van ondernemingen. Het bovenstaande betekent dat literatuuronderzoek enerzijds een uiteenzetting betreft van de bestaande theorieën over regelnaleving door ondernemingen en anderzijds een toepassing hiervan is op de praktijk van regelnaleving door enkele onderzochte bedrijven.

#### 1.4.3 *Het empirisch onderzoek*

De probleemstelling en onderzoeksvragen van dit proefschrift zijn gesteld in algemene bewoordingen. Het gaat om de naleving van wettelijke regels door ondernemingen. Om door middel van een empirisch onderzoek een antwoord te kunnen geven op deze vragen, moeten deze worden geoperationaliseerd. De begrippen 'ondernemingen' en 'wettelijke regels' zijn te ruim om empirisch te kunnen worden onderzocht. Dit maakt een nadere selectie van bepaalde typen regels en ondernemingen noodzakelijk. Gekozen is voor een bedrijfstaksgewijze aanpak. Dit betekent dat gekeken wordt naar de naleving van wettelijke regels door bedrijven binnen enkele bedrijfstakken. De gedachte daarachter is dat op deze wijze enerzijds door te kijken *binnen* bedrijfstakken verschillen tussen bedrijfstakken worden uitgeschakeld en anderzijds dat vervolgens op een hoger niveau een vergelijking tussen beide bedrijfstakken kan worden gemaakt. Gekozen is regelnaleving te bestuderen binnen de bedrijfstakken afvalverwerking en textielveredeling. Deze keuze zal in de volgende paragraaf worden toegelicht.

In dit onderzoek wordt gekeken naar de naleving van twee verschillende typen regelgeving door ondernemingen. De bedoeling hiervan is te achterhalen of overtreders respectievelijk nalevers op het ene terrein van wetgeving, op het andere wetgevingsterrein hetzelfde regelnalevend gedrag vertonen. Gekeken is naar de naleving van regelgeving op het terrein van het milieu en regelgeving op het terrein van de arbeidsomstandigheden. Ook deze keuze zal in de volgende paragraaf worden toegelicht.

Het empirisch onderzoek kent twee stappen: ten eerste het vaststellen van verschillen in de naleving van milieu- en arboregels binnen de twee genoemde bedrijfstakken en ten tweede het vinden van de interne en externe

factoren die samenhangen met de geconstateerde contrasten in regelnaleving. In de volgende subparagrafen zal worden ingegaan op de opzet van het empirisch onderzoek en op enkele specifieke problemen die samenhangen met de gekozen onderzoeksstrategie en databronnen.

#### 1.4.4 *Bedrijfstaksgewijze aanpak*

Zoals hierboven aangegeven, is in dit onderzoek gekozen voor een bedrijfstaksgewijze aanpak. Dit betekent dat de naleving van wettelijke regels door ondernemingen binnen enkele geselecteerde branches is onderzocht. Door te kijken naar verschillen tussen individuele ondernemingen, gaat dit onderzoek een stap verder dan de marktgerichte benadering die tot nu toe veelal op dit terrein van onderzoek is toegepast. Een marktgerichte benadering is erop gericht aan de markt of branche gerelateerde factoren aan te wijzen die overtreding van wettelijke regels aantrekkelijk maken. Voorbeelden van deze aanpak zijn *Markt van misdaad en milieu* van Van den Berg e.a. (1995), de studie naar gelegenheidsstructuren voor milieucriminaliteit in de hergebruikersmarkt van Van den Anker en Hoogenboom (1998) en de branchedoorlichtingen van Bruinsma en Bovenkerk (1996) in het kader van hun onderzoek voor de Parlementaire Enquêtecommissie Opsporingsmethoden. Een marktgerichte benadering hoeft overigens niet alleen regelovertreding bevorderende facetten te benoemen, er kan ook sprake zijn van regelovertreding remmende branchekenmerken (Needleman en Needleman, 1979). Zo is bijvoorbeeld de publieke belangstelling voor de chemische industrie aanleiding voor de branche geweest om via het wereldwijde project *Responsible Care* de prestaties van chemische bedrijven op het terrein van veiligheid en milieu te verbeteren.

Een marktgerichte benadering kan dus op het niveau van de bedrijfstak factoren aanwijzen die regelovertredingen bevorderen of tegengaan. Een dergelijke benadering kan echter niet verklaren waarom, gegeven de kenmerken van de bedrijfstak, sommige ondernemingen wél gebruikmaken van de geboden gelegenheden en regels overtreden en andere juist niet. Het perspectief van de bedrijfstak biedt geen zicht op verschillen in regelnaleving tussen ondernemingen in dezelfde branche. Om deze verschillen te kunnen begrijpen is het noodzakelijk om naar de ondernemingen zelf te kijken.

Dit onderzoek is verricht vanuit het perspectief van de onderneming. Het probeert te verklaren waarom sommige bedrijven binnen de branche wel 'vervallen' tot regelovertreding en andere bedrijven niet, gegeven bepaalde (regelovertreding bevorderende en remmende) branchekenmerken. Dit betekent in de eerste plaats dat de gevonden verschillen in regelnaleving door ondernemingen binnen een bepaalde bedrijfstak kunnen samenhangen met de organisatorische kenmerken van de ondernemingen zelf. In deel II van dit

proefschrift wordt gekeken naar de relatie tussen deze organisatorische kenmerken en de regelnaleving van ondernemingen. Daarnaast kunnen verschillen in regelnaleving ook voortkomen uit verschillen tussen de directe omgeving van de ondernemingen, bijvoorbeeld verschillen in handhavingsbeleid van lokale overheden of de mate waarin klachten van omwonenden voorkomen. Een onderneming maakt immers deel uit van een bepaalde economische en maatschappelijke omgeving. Om organisatiegedrag goed te begrijpen kan de organisatie niet los gezien worden van haar omgeving (Keuning en Eppink, 1993:3). Bij de verklaring van verschillen in regelnalevend gedrag van ondernemingen dient dan ook deze omgeving te worden betrokken. Om die reden wordt in deel III van dit proefschrift gekeken naar de mogelijke invloed van omgevingsfactoren op de regelnaleving van ondernemingen.

De bedrijfstaksgewijze aanpak van dit onderzoek betekent dus allereerst dat onderzocht kan worden of verschillen in regelnaleving kunnen worden toegeschreven aan verschillen tussen ondernemingen. Deze verschillen kunnen organisatiekenmerken van de ondernemingen zelf betreffen, maar kunnen ook gelegen zijn in verschillen in de directe omgeving van het bedrijf, bijvoorbeeld verschillen in handhavingsbeleid van lokale overheden of klachten van omwonenden. Daarnaast betekent de bedrijfstaksgewijze aanpak ook dat op het brancheniveau een vergelijking tussen verschillende bedrijfstakken of deelmarkten kan worden gemaakt. Om die reden zullen in dit onderzoek niet alleen de verschillen tussen de ondernemingen binnen de branches worden besproken, maar ook de verschillen tussen de beide bedrijfstakken, voor zover relevant voor de mate van regelnaleving.

#### 1.4.5 *Selectie van bedrijfstakken*

Er is voor gekozen om bij dit onderzoek twee verschillende bedrijfstakken te betrekken. Bij de keuze van de bedrijfstakken speelden twee overwegingen een rol. In de eerste plaats werd gezocht naar bedrijfstakken waarin duidelijke spanningen en belangenafwegingen aanwezig zijn tussen 'milieu', 'arbeidsveiligheid' en 'bedrijfsbelang'.<sup>2</sup> Het verzekeringswezen bijvoorbeeld voldoet veel minder aan deze wens dan bijvoorbeeld een industriële bedrijfstak. Deze spanning uit zich hierin dat de naleving van de voor de ondernemin-

---

2. In §1.4.7 zal worden uiteengezet dat ervoor is gekozen om de naleving van regelgeving te bestuderen waarbij een zekere spanning bestaat tussen het ondernemingsbelang en de maatschappelijke belangen die de regelgeving beoogt te beschermen. De achterliggende gedachte is dat verschillen in de mate van regelnaleving bij dit soort regelgeving groter zijn dan bij regelgeving waar een dergelijke spanning ontbreekt. Omdat in dit onderzoek wordt gekeken naar de naleving van milieu- en arboregelgeving, werd daarom gezocht naar bedrijfstakken waarin duidelijke spanningen en belangenafwegingen aanwezig zijn tussen enerzijds 'milieu' en 'arbeidsveiligheid' en anderzijds 'bedrijfsbelang'.

gen in de bedrijfstak geldende milieu- en arboregeling een aanzienlijke investering en inspanning vereist. Dit betekent dat er financiële middelen en arbeidstijd moeten worden vrijgemaakt die niet kunnen worden ingezet voor zaken die meer in het directe bedrijfsbelang liggen.

In de tweede plaats moet er voldoende informatie zijn over de wijze waarop de bedrijven binnen de bedrijfstak milieu- en arboregeling naleven. Deze informatie is afkomstig van handhavende instanties die zich bezighouden met het toezicht op de naleving van deze regeling. Voorwaarde is dat zo'n handhavende instantie beschikt over voldoende informatie over de naleving van regeling door de ondernemingen binnen een bepaalde bedrijfstak. Dit bleek ten aanzien van de naleving van milieuregeling minder een probleem te zijn dan ten aanzien van de naleving van arboregeling.

In 1991 is de Inspectie Milieuhygiëne (IMH) begonnen met het opzetten van een landelijk handhavingprogramma bij industriële bedrijven, het zogenaamde Landelijk Product Industrie. In het kader van het doelgroepenbeleid van het ministerie van vrom worden in dit programma controles bij bedrijfstakken uitgevoerd. Het gaat om bedrijfstakken waarmee het ministerie van vrom afspraken wil maken over de uitvoering van het milieubeleid. Deze afspraken worden vastgelegd in een convenant. Bij de controles door de IMH is gekeken naar de milieuhygiënische aspecten van de bedrijfsvoering, de vergunningssituatie, de naleving door de bedrijven, de handhaving door de bevoegde instanties en de invoering van bedrijfsinterne milieuzorg (Inspectie Milieuhygiëne, 1994).

Het voordeel van de resultaten van deze bedrijfstaksgewijze controles op naleving van milieuwetten is dat een groot aantal bedrijven uit een bedrijfstak op dezelfde wijze tegemoet wordt getreden en gecontroleerd. De systematische controle levert een redelijk inzicht in de mate en spreiding van de naleving van de gecontroleerde milieuwetten binnen de bedrijfstak. Op deze wijze is de naleving van milieuregels onderzocht in onder andere de bedrijfstakken verfindustrie, zuivelindustrie, textielveredelingindustrie, grafische bedrijven en verpakkingsdrukkerijen, ijzergieterijen, chemische wasserijen, galvaniseringbedrijven, slachterijen, houtimpregneerbedrijven en papier- en kartonfabrieken. Van deze bedrijfstakken is voor dit onderzoek gekozen voor de textielveredelingindustrie. Bij de start van dit onderzoek waren de gegevens van deze bedrijfstak het meest recent.

Een nadeel van de door de IMH onderzochte bedrijfstakken voor dit onderzoek is dat duidelijke gevallen van regelovertreding moeilijk uit de nalevingsscores zijn af te leiden. Voor de tweede bedrijfstak werd dus gezocht naar een branche waar wel sprake was van duidelijke gevallen van overtreding van milieuregels door ondernemingen binnen de branche. Deze werd gevonden in de afvalverwerkingbranche. Binnen deze bedrijfstak hebben



verschillende grote milieustrafzaken gespeeld waarbij ondernemingen werden verdacht van de structurele overtreding van milieuwetten (onder andere Van den Berg en Eshuis, 1995; Bruinsma, 1996). De zaak TCR is hiervan het meest bekende voorbeeld. Hoewel de IMH geen bedrijfstaksgewijze controles had gehouden binnen deze branche, is door de vele onderzoeken en de aandacht van handhavende instanties voor deze branche wel veel informatie aanwezig over de naleving van milieuwetten binnen de bedrijfstak.

Een tweede reden voor de keuze voor de afvalverwerkingbranche is dat deze bedrijfstak een mooi contrast vormt met de textielveredelingsindustrie. Het zijn heel verschillende bedrijfstakken. Zo is de textielveredeling een zeer oude bedrijfstak, met bedrijven die meer dan anderhalve eeuw oud zijn. De afvalverwerkingbranche zoals we die nu kennen is in de jaren zeventig ontstaan en is dus veel jonger. Een ander kenmerkend verschil is dat bij de textielveredelingbranche de milieuaspecten van de bedrijfsvoering een secundair karakter hebben, terwijl het milieu bij de afvalverwerkingbranche de *core business* is. De textielveredeling is gericht op het produceren van textiel met bepaalde kleuren of eigenschappen en milieuzorg is daarbij 'slechts' een bijkomende kostenpost, de afvalverwerkingbranche bestaat echter geheel bij de gratie van de maatschappelijke en juridische eis van een milieuvriendelijke verwerking van ons afval. Deze verschillen kunnen ook leiden tot verschillen in de plaats die de naleving van milieuregels inneemt binnen de bedrijfsvoering.

De selectie van de bedrijfstakken textielveredeling en afvalverwerking heeft overigens alleen plaatsgevonden op basis van gegevens over de naleving van milieuregels. Dit had te maken met de beschikbaarheid van gegevens over naleving van arboregels binnen bedrijfstakken. De instantie die belast is met regelgeving inzake arbeidsomstandigheden is de Arbeidsinspectie. Hoewel de Arbeidsinspectie ook een bedrijfstakgerichte handhavingstrategie volgt, bleken er ten tijde van de selectie van de bedrijfstakken (eind 1994) nog nauwelijks bedrijfstakken te zijn waarop zowel de IMH als de Arbeidsinspectie zich hadden gericht. Voor zover dit wel het geval was, was de kans dat bedrijven door beide instanties waren bezocht zeer klein.<sup>3</sup> Bovendien werd ten tijde van de selectie de arboregelsgeving drastisch gewijzigd. In plaats van de zeer gedetailleerde voorschriften kwamen nu zeer ruime zorgplichtbepalingen. Deze vereisten een geheel nieuwe manier van controleren. Daarbij kwam dat de Arbeidsinspectie zich bevond in proces van reorganisatie waarbij verschillende diensten werden samengevoegd. Hierdoor was voor dit onderzoek weinig bruikbare informatie voorhanden dat een beeld

---

3. Alleen binnen de sector leerlooierijen hebben de IMH en de Arbeidsinspectie bij wijze van experiment gezamenlijke inspecties uitgevoerd. Vanwege het ontbreken van duidelijke contrasten in regelnaleving tussen bedrijven, werden de resultaten van dit project minder geschikt geacht voor dit onderzoek.

gaf van de spreiding van naleving van arboregelgeving binnen een bedrijfstak.

#### 1.4.6 *Selectie van ondernemingen*

Aanvankelijk was het de bedoeling in het empirisch onderzoek allereerst de spreiding van regelnaleving binnen de geselecteerde bedrijfstakken vast te stellen. Van alle bedrijven binnen de branches zou dan bekend zijn op welke wijze zij milieu- en arboregels naleven. Er zou dan sprake zijn van een continuüm met aan de ene kant bedrijven die alle regels naleven en zelfs meer doen dan wettelijk is vereist en aan de andere kant bedrijven die alle wettelijke voorschriften structureel aan hun laars lappen. Daartussen zouden alle schakeringen van regelnaleving geplaatst kunnen worden, van goed naar slecht. Deze vaststelling van de spreiding van regelnaleving diende te geschieden op basis van gegevens van inspecties die belast zijn met het toezicht op de naleving van milieu- en arboregelgeving bij de betreffende ondernemingen. Op basis van deze geconstateerde spreiding zou dan een selectie worden gemaakt van de bij dit onderzoek te bestuderen ondernemingen. Daarbij moest een indeling worden gemaakt tussen bedrijven die op grote schaal regels overtreden en bedrijven die zich conform de regels gedragen, kortom tussen 'koplopers' en 'achterblijvers' op het terrein van regelnaleving.

Het bleek echter niet mogelijk om op basis van de beschikbare informatie over de naleving van milieu- en arboregels binnen de bedrijfstakken op betrouwbare wijze een dergelijke spreiding van regelnaleving vast te stellen. De IMH had bij haar bedrijfstaksgewijze controles in de textielverdelingsbranche alle onderzochte bedrijven weliswaar een soort rapportcijfer voor de naleving gegeven, maar dit betrof een momentopname en stamde bovendien uit controles van 1993. Ten aanzien van de afvalverwerkingbranche ontbrak een integraal overzicht van de naleving van milieu- en/of arboregels door de bedrijven. Bovendien varieert de mate van naleving van wettelijke regels door een onderneming naar tijd, bedrijfsonderdeel en type regels.<sup>4</sup> Daarmee werd ook het benoemen van 'koplopers' en 'achterblijvers' moeilijk. Een dergelijke beoordeling van bedrijven en plaatsing op een schaal van 'goede' naar 'slechte' regelnaleving zou een te arbitrair karakter hebben.

Het voorgaande betekende dat de selectie van ondernemingen waarvan het regelnalevend gedrag zou worden bestudeerd, op een andere wijze diende plaats te vinden. De beschikbare informatie over de naleving van milieu- en arbovoorschriften binnen de bedrijfstakken liet weliswaar niet toe

---

4. Op de kanttekeningen bij het vaststellen van de mate van regelnaleving door ondernemingen wordt in § 1.4.8 verder ingegaan.

de spreiding van regelnaleving over een hele branche te bepalen, maar liet wel duidelijk zien dat er verschillen in regelnaleving zijn: regels worden door sommige ondernemingen beter nageleefd dan door andere ondernemingen. Dit betekent dat gekeken kan worden naar bedrijven die bepaalde wettelijke regels naleven en bedrijven die deze regels overtreden, los van de vraag of deze bedrijven zijn te kwalificeren als koplopers of achterblijvers ten opzichte van de overige bedrijven in de bedrijfstak. Er is dan ook een selectie gemaakt van 'regelnalevers' en 'regelovertreders'.

'Regelnalevers' zijn in dit verband bedrijven die, voor zover bekend, wettelijk regels goed naleven. Hoewel de naleving van regels bij deze bedrijven wel regelmatig wordt gecontroleerd, bestaan er over deze bedrijven geen rapporten over overtreding of processen-verbaal. 'Regelovertreders' zijn bedrijven waarvan bekend is dat zij in het verleden wettelijke voorschriften hebben overtreden. In sommige gevallen gaat het om bedrijven structureel wettelijke voorschriften blijken te overtreden. Dit blijkt onder andere uit uitvoerige dossiers bij handhavende instanties, de inzet van handhavingstrajecten tegen het bedrijf, het opleggen van bestuursrechtelijke sancties en eventueel een strafrechtelijk onderzoek of een strafrechtelijke veroordeling.<sup>5</sup> In andere gevallen gaat het om bedrijven die over het algemeen wettelijke voorschriften wel naleven, maar waarvan enkele gevallen van overtreding bekend zijn. Deze gevallen van overtreding zijn in dit onderzoek bij wijze van casestudie bestudeerd. Het voorgaande betekent dus niet dat alle in dit onderzoek als 'regelovertreder' aangeduide bedrijven ook structureel regels overtreden.

In de oorspronkelijke onderzoeksopzet werd ervan uitgegaan dat zo'n vijf tot acht bedrijven per bedrijfstak zouden worden bestudeerd. Uiteindelijk zijn het er in elke branche zeven geworden. De selectie heeft plaatsgevonden op basis van documenten en gesprekken met experts, sleutelpersonen en autoriteiten 'in het veld', waarbij de 'reputatie' van de bedrijven is nagegaan (Swanborn, 1996:55).<sup>6</sup> Bij de selectie speelden twee criteria een rol: een inhoudelijke, namelijk de naleving of overtreding van milieu- en arboregels, en een praktische, namelijk de bereidheid tot medewerking aan het onderzoek. De voor de selectie benaderde personen waren behulpzaam bij het leggen van contacten en het overtuigen van bedrijven mee te werken aan het onderzoek.

- 
5. De Milieudienst Rijnmond DCMR maakt een onderscheid tussen koplopers, middenmoters en achterblijvers. Niet geheel duidelijk is hoe deze begrippen worden gedefinieerd. Een bijzondere groep achterblijvers vormen de probleembedrijven. Volgens het door de Landelijke Coördinatiecommissie Milieuwethandhaving (LCCM) in het in juni 1999 gepresenteerde Handboek Handhavingsmethodieken bij Probleembedrijven zijn probleembedrijven bedrijven waarbij een risico bestaat van het doelbewust begaan van structurele milieuovertredingen.
  6. Door verschillende sleutelpersonen van verschillende instanties in te schakelen is voorkomen dat de selectie plaats vond op basis van belangen of persoonlijke voorkeuren voor bepaalde casus bij enkele sleutelpersonen.

Op basis van de geconstateerde verschillen in naleving van milieuregels binnen de bedrijfstakken werd de keuze voor de te onderzoeken ondernemingen gemaakt. Vervolgens werd van de geselecteerde ondernemingen, voor zover mogelijk, nagegaan hoe de arboregelgeving werd nageleefd.

De selectie van ondernemingen binnen de textielveredelingbranche werd in eerste instantie gemaakt op basis van de gegevens van het handhavingproject van de IMH binnen deze branche. De IMH heeft in 1993 dertig bedrijven binnen deze branche bezocht. Hiervan is een inspectierapport opgesteld (Inspectie Milieuhygiëne, 1994). Gecontroleerd werd op de naleving van de vergunningen op grond van de Wet Milieubeheer en de Wet Verontreiniging Oppervlaktewateren en de regelgeving inzake gevaarlijk afval. De naleving hiervan door de bedrijven werd beoordeeld aan de hand van de scores 'uitstekend', 'goed', 'matig', 'onvoldoende' en 'uitgesproken slecht', uitgedrukt in de cijfers 5 tot en met 1.<sup>7</sup> Bij de laatste drie scores is sprake van overtredingen, die toenemen in ernst en frequentie. In bijlage 1 is een tabel opgenomen met daarin de door de IMH aan de bezochte bedrijven toebedeelde scores. De gemiddelde scores voor de naleving van de vergunningen op grond van de Wet Milieubeheer en de Wet Verontreiniging Oppervlaktewateren en de regelgeving inzake gevaarlijk afval waren respectievelijk 3,6; 3,9 en 4. De afwijkingen van deze gemiddelden zijn niet groot: de laagste gemiddelde score is  $2 \frac{1}{3}$ , de hoogste  $4 \frac{1}{5}$ . Op basis van deze scorelijst zijn aanvankelijk zeven bedrijven geselecteerd: vijf bedrijven boven het gemiddelde ('regelnalevers') en twee bedrijven eronder ('regelovertreders'). Eén van de bedrijven onder het gemiddelde wilde niet meewerken aan het onderzoek.

De aanvankelijke selectie van bedrijven is voorgelegd aan medewerkers van de brancheorganisatie 'Katoen, Rayon, Linnen' (KRL) en de IMH. Aan deze respondenten is gevraagd of zij uit eigen ervaring konden bevestigen dat het hier inderdaad ging om regelnalevers en regelovertreders op het terrein van regelgeving binnen de branche. Dit bleek niet in alle gevallen zo te zijn. De scores van de IMH geven slechts een momentopname weer, namelijk de situatie ten tijde van de bedrijfsbezoeken in 1993. De scores zeggen niets over het naleefgedrag van de bedrijven vóór en ná het moment van controle. Het naleefgedrag van sommige bedrijven blijkt nogal te variëren met de tijd. Aan dit opvallende verschijnsel zal in dit proefschrift ook aandacht worden besteed. Eén van de bedrijven had weliswaar van de IMH een hoge score gekregen, maar had in het verleden veel problemen gekend met de naleving van milieuvoorschriften en werd ook inmiddels weer verdacht van milieu-

---

7. De criteria voor het verlenen van deze scores worden in de inspectierapporten niet geheel duidelijk gemaakt. Wel werd vermeld dat bij de waardering rekening is gehouden met de mate waarin bij overtreding van voorschriften schade aan het milieu is toegebracht of risico daartoe is ontstaan. Het niet nakomen van 'administratieve' verplichtingen weegt op zich minder zwaar dan een overtreding met aantasting van het milieu (Inspectie Milieuhygiëne, 1994:39).

overtredingen. Dit bedrijf kon dus beter dienen voor een casestudie als ‘regelovertreder’. Tenslotte is er later in het onderzoek op basis van informatie van respondenten nog een bedrijf geselecteerd dat in het verleden veel problemen had gekend op het terrein van naleving van milieu- en arboregels. Hoewel de naleving van dit bedrijf onlangs sterk is verbeterd, vormde ook dit bedrijf een aardige casestudie als ‘regelovertreder’. Dit bracht het totaal van in de bedrijfstak textielveredeling geselecteerde ondernemingen op zeven: vier ‘regelnalevers’ en drie ‘regelovertreders’.

In tegenstelling tot de textielveredelingsindustrie, was de bedrijfstak afvalverwerking geen onderwerp geweest van een bedrijfstaksgewijze controle op de naleving van milieuwetten. De selectie van de bedrijven heeft dan ook op een andere wijze plaatsgevonden. De selectie van regelovertreders leek geen probleem: er waren recentelijk verschillende strafrechtelijke onderzoeken geopend tegen afvalverwerkende bedrijven die werden verdacht van de structurele overtreding van milieuvoorschriften. Daarnaast zijn gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van de brancheorganisaties Vereniging van Afvalverwerkers (VVAV) en Nederlandse Vereniging Verwerkers Gevaarlijk Afval (NVGA)<sup>8</sup>, het Kernteam Zware Milieucriminaliteit van de regiopolitie Rotterdam-Rijnmond, de Divisie Centrale Recherche Informatie (CRI) van het Korps Landelijke Politiediensten (KLPD), het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het ministerie van Justitie, de Milieudienst Rijnmond (DCMR) en andere regionale handhavers, alsmede prof. dr. G.J.N. Bruinsma die ten behoeve van de Parlementaire Enquêtecommissie Opsporingsmethoden onderzoek heeft gedaan naar milieucriminaliteit in de afvalverwerkingbranche. Op basis deze gesprekken en op basis van berichten in de media zijn drie ondernemingen geselecteerd waartegen een strafrechtelijk onderzoek liep. Eén van deze ondernemingen is het voormalige Tanker Cleaning Rotterdam (TCR).<sup>9</sup> In § 1.5 zal nader op deze zaak worden ingegaan. Daarnaast zijn drie bedrijven geselecteerd waarvan de diverse ervaringsdeskundigen beweren dat het binnen de branche ‘regelnalevers’ zijn op het terrein van de naleving van milieuregelgeving. ‘Regelnalever’ betekende in dit verband een bedrijf waarvan niet bekend is dat het milieu-overtredingen pleegt en waarvan de respondenten de stellige overtuiging hebben dat er niet of nauwelijks milieuregels worden overtreden. Tenslotte is er een bedrijf geselecteerd dat volgens de respondenten weliswaar grote inspanningen verricht om de naleving van milieuvoorschriften te waarbor-

---

8. Met de Vereniging Afvalbeheer inmiddels gefuseerd tot de Vereniging Nederlandse Afvalondernemingen.

9. In tegenstelling tot de andere bedrijven wordt TCR in dit proefschrift bij naam genoemd en wordt de casus niet geanonimiseerd weergegeven. De reden hiervoor is dat naar de zaak TCR veel onderzoek is gedaan en dat op deze wijze ook naar deze literatuur kan worden verwezen. Consequentie is wel dat hier slechts informatie uit deze openbare stukken wordt gegeven.

gen, maar desondanks met zekere regelmaat milieuovertredingen pleegt. Dit bedrijf wordt hier betiteld als 'regelovertreder', maar belangrijk is op te merken dat de frequentie van de overtredingen in geen verhouding staat tot het structurele regelovertredende gedrag van de overige drie regelovertreders in deze branche. Dit brengt het totaal op zeven geselecteerde afvalverwerkende ondernemingen: drie 'regelnalevers' en vier 'regelovertreders'.

De betiteling van de ondernemingen als 'regelnalever' of 'regelovertreder' is geschied op basis van beperkte informatie en had een voorlopig karakter. Het diende om een selectie van te onderzoeken ondernemingen mogelijk te maken. Later bij de daadwerkelijke en diepgaande bestudering van het naleefgedrag van de ondernemingen zou blijken of het predikaat van 'regelnalever' of 'regelovertreder' terecht was.

De selectie van te bestuderen bedrijven heeft dus plaats gevonden op de mate van regelnaleving. Daarbij is gestreefd naar het construeren van verschillen in regelnaleving. Bij de selectie van casus op het verschijnsel dat wordt bestudeerd, moet opgepast worden voor het zogenaamde regressie-effect (Swanborn, 1996:64). Bij de selectie volgens de meetresultaten van één moment kunnen we er geenszins zeker van zijn dat deze zo stabiel zijn dat de selectie op een ander tijdstip niet anders uitgevallen zou zijn. Dit bleek al bij de resultaten van de textielveredelingsindustrie: een bedrijf dat van de IMH een goede nalevingscore had ontvangen was inmiddels alweer afgegleden tot wetsovertreding. Vanwege dit gevaar is de selectie van bedrijven voorgelegd aan handhavers en is bij de handhavers eerst nagegaan of de geselecteerde textielveredelingsbedrijven inderdaad als regelnalever of regelovertreder zijn te kwalificeren. Dit is ook gebeurd in de afvalverwerkingbranche. Er zijn alleen bedrijven geselecteerd waarvan het op grond van de beschikbare gegevens duidelijk was dat deze al lange tijd structurele problemen hadden met regelnaleving, respectievelijk al geruime tijd regels goed naleven. Doordat de selectie op deze wijze is gebaseerd op de extremen van scores die gemiddeld zijn over een langere tijd, wordt het regressie-effect ontlopen.<sup>10</sup>

---

10. Een tweede risico is volgens Swanborn dat door uitersten te onderscheiden (goede en slechte regelnalevers) men in feite twee groepen construeert die contrasteren op een aantal factoren tegelijkertijd. Het resultaat is volgens Swanborn dat die factoren nauwelijks uit elkaar geplozen kunnen worden. Dit risico zal zich in dit onderzoek niet snel voordoen. De regelnalevers en regelovertreders verschillen op meerdere punten van elkaar. Ten eerste verschilt de mate van naleving tussen milieu- en arboregels. Ten tweede fluctueert de mate van regelnaleving over de tijd. En ten derde verschillen de bedrijven zeer voor wat betreft de factoren die samenhangen met de mate van regelnaleving, bijvoorbeeld de mate van bedrijfsinterne milieu- en arbozorg en de mate van toezicht op de naleving van regelgeving door de overheid, zo zal blijken uit de delen II en III van dit proefschrift.

#### 1.4.7 *Selectie van typen regelgeving*

In dit onderzoek wordt gekeken naar de naleving van regelgeving op het terrein van milieu en arbeidsomstandigheden. Waarom de keuze voor deze typen regelgeving?

Bij de noodzaak te kiezen voor bepaalde typen regelgeving spelen een aantal zaken een rol. Ten eerste hebben ondernemingen zich te houden aan een grote hoeveelheid voorschriften afkomstig van sociaal-economische ordeningswetgeving. Deze bijzondere wetgeving heeft immers veelal ondernemingen als normadressaat. Deze wetgeving heeft een bestuursrechtelijk karakter, terwijl overtreding strafbaar is gesteld in de Wet Economische Delicten (WED). Deze voorschriften hebben bijvoorbeeld betrekking op de financiële administratie, het afdragen van sociale premies, belastingen, sluiting- en werktijden, arbeidsomstandigheden en arbeidsverhoudingen, milieuzorg, veiligheid- en kwaliteitseisen van producten, enzovoorts. Vrijwel alle aspecten van de bedrijfsvoering zijn gebonden aan regels. De naleving van al deze regels bij dit onderzoek betrekken is niet mogelijk, een selectie is daarom noodzakelijk.

Een tweede overweging is dat de keuze van typen regelgeving mede afhangt van het type onderneming dat je wilt onderzoeken. De aard van de ondernemingsactiviteiten bepaalt welk type regels een onderneming dient na te leven. Regelgeving op sociaal-economisch terrein heeft vaak een bepaald type organisatie als normadressaat. Zo richten de Wet Toezicht Kredietwezen, de Wet Identificatie bij Financiële Dienstverlening en de Wet Melding Ongebruikelijke Transacties zich op financiële instellingen. De Warenwet richt zich op ondernemingen die consumentengoederen produceren. Voorschriften met betrekking tot arbeidsveiligheid en milieuzorg hebben eerder betrekking op de activiteiten van industriële ondernemingen dan op de activiteiten van bijvoorbeeld een verzekeringsbedrijf. De bedrijfsactiviteiten van het verzekeringsbedrijf vormen immers een minder grote milieubelasting dan de activiteiten van een industriële onderneming.

Een derde overweging is de vraag wie het toezicht houdt op de naleving van door ondernemingen na te leven voorschriften. Elk type bijzondere wetgeving kent een eigen toezichthoudende instantie. Voorbeelden hiervan zijn de Arbeidsinspectie voor regelgeving inzake arbeidsomstandigheden en arbeidsverhoudingen, de Inspectie Gezondheidsbescherming voor onder andere de Warenwet, de Belastingdienst voor belastingregelgeving, de Stichting Toezicht Effectenverkeer voor de Wet Toezicht Effectenverkeer, de Reclame Code Commissie voor de Reclame Code en de Mededingingsautoriteit voor Nederlands en Europees mededingingsrecht. Toezicht op de naleving van milieuregelgeving houden de Inspectie Milieuhygiëne, de gemeenten, de provincies en de waterschappen. Gegevens over de naleving van regelgeving

zullen afkomstig moeten zijn van een toezichthoudende instantie. Een toezichthouder moet dan over bruikbare informatie beschikken.

Voor aanvang van dit onderzoek was bekend dat de IMH en de Arbeidsinspectie bedrijfstaksgewijze controles hielden en van de IMH was bekend dat de resultaten van deze controles werden vastgelegd in inspectierapporten. Andere toezichthouders werken op andere wijzen, bijvoorbeeld op basis van bepaalde projecten of naar aanleiding van incidenten. Het lijkt er op dat de gegevens van instanties die bedrijfstaksgewijs controleren, het best gebruikt kunnen worden voor het vaststellen van de verschillen in regelnaleving binnen bedrijfstakken. Alleen deze gegevens bieden een goed inzicht in verschillen in regelnaleving binnen een branche.

De belangrijkste overweging bij de keuze van regelgeving was dat het moet gaan om regelgeving waarvan de naleving tijd, moeite en geld kost. Bovendien moet de naleving een bepaald zwaarwegend maatschappelijk belang dienen en niet puur om administratieve redenen worden nageleefd. Kortom, er moet een zekere spanning zijn tussen het ondernemingsbelang en het maatschappelijk belang dat de betreffende regelgeving beoogt te beschermen. Hiermee is als het ware reeds een motief ingebakken voor de overtreding van de regelgeving waarvan de naleving in dit onderzoek wordt bestudeerd. Bovendien zegt de mate van regelnaleving hiermee ook iets over de omgang van een onderneming met haar maatschappelijke verantwoordelijkheden.

Ook aan deze laatste voorwaarde wordt bij de keuze voor milieu- en arbo-regelgeving voldaan. De naleving van deze regelgeving betekent voor een onderneming onder andere het aanschaffen van zuivering- en meetapparatuur, het aanstellen van specifiek geschoolde medewerkers, het opstellen van milieu- en veiligheidsrapportages, het betalen voor de juiste verwerking van bedrijfsafval, de aanschaf van persoonlijke beschermingsmiddelen, enzovoorts. Kortom, de naleving van milieu- en arboregelgeving vergt doorgaans een financiële en arbeidsintensieve inspanning die haaks lijkt te staan op het ondernemingsbelang van kostenbesparing en het genereren van winst.

#### *1.4.8 Vaststelling van mate van regelnaleving*

Het doel van het empirisch onderzoek is allereerst het vaststellen van verschillen in regelnaleving tussen ondernemingen binnen enkele bedrijfstakken en vervolgens na te gaan op welke andere kenmerken deze ondernemingen verschillen. Deze verschillen zouden kunnen wijzen op een mogelijke verklaring. Daartoe is het noodzakelijk de mate van regelnaleving van individuele ondernemingen vast te stellen. Deze vaststelling is geschied op basis van rapporten van toezichthoudende instanties, strafdossiers en gesprekken gevoerd met handhavende ambtenaren en andere deskundigen.



Is hiermee dé mate van de naleving van wettelijke regels door de ondernemingen vastgesteld? Hoewel op deze wijze een redelijke indruk wordt gekregen van de wijze waarop een bedrijf met wettelijke voorschriften omgaat, zijn enkele kanttekeningen op hun plaats. Ten eerste kan er een groot verschil zijn tussen de naleving van verschillende typen regelgeving. Een bedrijf kan bijvoorbeeld zeer goed milieuregels naleven, maar zeer slecht fiscale regels naleven. Naleving van milieuregelgeving dient een bepaald bedrijfsbelang, het bedrijf krijgt daardoor een beter imago of bespaart afvalverwerkingkosten, terwijl naleving van fiscale regels nauwelijks een bedrijfsbelang dient, het kost alleen maar geld. Ten tweede kunnen er ook grote verschillen zijn in de mate van naleving van verschillende typen milieuregels door een onderneming. De vergunning op grond van de Wet Verontreiniging Oppervlaktewater kan bijvoorbeeld goed nageleefd worden vanwege de direct daaraan verbonden heffing, terwijl de vergunning op grond van de Wet Milieubeheer nauwelijks nageleefd wordt. Ten derde bestaat een wat groter bedrijf uit verschillende afdelingen of zelfs weer uit verschillende bedrijven. Tussen deze bedrijfsonderdelen of bedrijven kunnen weer grote verschillen in regelnaleving zijn. Ten vierde kan het regelnalevend gedrag van een onderneming variëren in de tijd, zoals al bleek bij de selectie van ondernemingen in de textielverdelingsbranche. Conclusie is derhalve dat het moeilijk is om te spreken van dé naleving van hét bedrijf.

Ten vijfde speelt ook de aard van de overtreding(en) een rol bij de beoordeling van het naleefgedrag. Zaken die daarbij een rol spelen zijn het aantal overtredingen, de schade als gevolg van de overtredingen en de mate van verwijtbaarheid. Maar wat weegt zwaarder: één overtreding met ernstige gevolgen voor het milieu of de arbeidsomstandigheden of herhaalde lichtere overtredingen? Is een ernstige overtreding die het gevolg is van nalatigheid ernstiger dan een opzettelijke begane overtreding zonder ernstige gevolgen? Deze vragen zijn moeilijk te beantwoorden. Vooral de schade en de mate van verwijtbaarheid zijn bij door ondernemingen gepleegde milieu- en arbo-overtredingen moeilijk vast te stellen. Ondernemingen zullen veelal hooguit enige mate van schuld willen bekennen, terwijl pas uit diepgaand strafrechtelijk onderzoek blijkt dat door het stelselmatig nalaten veiligheidsvoorzieningen te treffen eerder sprake is van voorwaardelijk opzet. Milieuschade of gezondheidsrisico's voor werknemers zijn (bij ontbreken van concrete slachtoffers) vaak zeer moeilijk te bepalen. Zelfs in de zaak TCR – 'de milieuzaak van de eeuw' – bleek de exacte omvang van de milieuschade niet vast te stellen.

Tenslotte is het soms bijzonder lastig om vast te stellen of een onderneming een bepaald voorschrift wel of niet naleeft. Dit geldt met name voor regels op het terrein van het sociaal-economisch ordeningsrecht, waaronder de regels op het terrein van milieu en arbeidsomstandigheden. Deze regel-

geving is vaak technisch en complex van aard en is soms vaag en onduidelijk geformuleerd. Voorschriften behoeven daardoor nadere interpretatie en zijn voor meerdere uitleg vatbaar. Daarmee is ook de vraag of een onderneming een bepaald voorschrift naleeft, niet eenvoudig te beantwoorden. Het antwoord is afhankelijk van interpretatie en discussie en onderhandeling hierover. De naleving of overtreding van wettelijke regels door ondernemingen is dan ook geen statisch gegeven, maar vooral een proces. '...compliance with regulatory legislation should be regarded as much as a process as an event. Regulatory officials may regard compliance both as a matter of instant conformity and an open-ended and long-term process which may take several years to attain.' (Hutter, 1997:13).

Bovengenoemde kanttekeningen moeten we in gedachten houden wanneer we spreken over het regelnalevend gedrag van ondernemingen. De in dit onderzoek geconstateerde gevallen van regelnaleving en overtreding kunnen verschillen naar tijd, bedrijfs onderdeel en type voorschrift en zijn geconstrueerd door de subjectieve bril van de handhaver. Het bovenstaande betekent echter niet dat we geen onderscheid kunnen maken tussen 'regelnalevers' en 'regelovertreiders'. Zoals uiteengezet in § 1.4.6 en ook blijkt uit de casusbeschrijvingen in de delen II en III en bijlage 3, zijn er ondanks de noodzakelijke relativisering duidelijke verschillen tussen het regelnalevend gedrag van de 'regelnalevers' en de 'regelovertreiders'.

#### 1.4.9 *Operationalisering van interne en externe factoren*

Bij de beantwoording van de twee onderzoeksvragen gaat het om het vinden van achtergronden en oorzaken van de geconstateerde verschillen in regelnaleving door ondernemingen in de twee bedrijfstakken. Zoals aangegeven in § 1.3 wordt hierbij gekeken naar interne en externe factoren die van invloed kunnen zijn op het regelnalevend gedrag van ondernemingen. Het gaat dus om het vinden van factoren die bedrijven kenmerken die de wettelijke regels naar letter en strekking naleven en om het vinden van de factoren die bedrijven kenmerken die wettelijke regels overtreden. 'A scientific explanation of crime, [...], consists of a description of the conditions which are always present when crime occurs, and which are never present when crime does not occur.' (Ruggiero, 1996:3).

Het regelnalevend gedrag van bedrijven kan worden benaderd vanuit drie niveaus: micro-, meso- en macroniveau. Ik vat micro op als het niveau van de organisatie en haar werknemers, meso als het niveau van de omgeving van de organisatie en de branche waartoe zij behoort en macro als het niveau van het nationale of zelfs Europese overheidsbeleid.<sup>11</sup> Benadering op meso- of macro-

11. Deze indeling wordt in hoofdstuk 3 nader uitgewerkt.

niveau betekent het bestuderen van de aard van de branche of markt alsmede het overheidsbeleid en de regelgeving ten aanzien van deze branche. Een dergelijke benadering is erop gericht te laten zien hoe bepaalde kenmerken van de branche of het overheidsbeleid stimuleren tot het naleven of het overtreden van de wet.

Een benadering op meso- en macroniveau kan echter niet verklaren waarom, gegeven een bepaalde gelegenheidsstructuur voor wetsnaleving of -overtreding, sommige bedrijven wel gebruik maken van de geboden gelegenheden en andere juist niet. Het meso- en macroperspectief bieden dus geen zicht op verschillen in regelnaleving tussen bedrijven in dezelfde branche. Om deze verschillen te kunnen begrijpen, is het noodzakelijk op microniveau te kijken naar het bedrijf zelf.

De handelingen die een wetsovertreding opleveren worden uiteindelijk gepleegd door individuele managers of werknemers. Hoewel de sociaal-psychologische motieven van deze werknemers ook interessant kunnen zijn, is het belangrijk ons te realiseren dat hun gedrag in sterke mate wordt bepaald door de organisatorische context waarin zij zich bevinden. Werknemers zijn actoren die in de organisatie een bepaalde rol aannemen. De organisatie creëert de voorwaarden waaronder deze rol wordt ingevuld. Dit wil uiteraard niet zeggen werknemers als 'klonen' beroofd zijn van individuele eigenschappen, maar wel dat individuele drijfveren en motieven beïnvloed worden door de organisatorische context.

Een ander argument om het microniveau vooral te zien als het niveau van de organisatie, is dat niet de individuele werknemer of directeur de geadresseerde is van wettelijke normen. In het economisch ordeningsrecht in het algemeen en het milieu- en arborecht in het bijzonder is de onderneming zelf doorgaans de normadressaat.

Op grond van het voorgaande ligt in dit onderzoek de nadruk op het gezichtspunt van het microniveau, maar bij het bestuderen van de omgevingskenmerken wordt ook op meso- en macroniveau gekeken. Ten eerste wordt gekeken naar vanuit het bedrijf zelf voortkomende motieven of gelegenheden voor naleving of -overtreding van wettelijke regels. Ten tweede wordt gekeken naar van buiten de organisatie komende factoren die van invloed zijn op het wetsnalevend of wetsovertredend gedrag. Daarbij wordt allereerst op macroniveau gekeken naar de aard van het overheidsbeleid en de milieu- en arboregelgeving en -handhaving, vervolgens wordt op mesoniveau gekeken naar de zakelijke, bestuurlijke en sociale omgeving van bedrijven. De invloed van externe factoren op wetsnalevend gedrag wordt vooral bekeken vanuit de perceptie van het bedrijf.<sup>12</sup>

*1.4.10 Gegevensverzameling en verantwoording*

Het empirisch onderzoek naar de verschillen in naleving van milieu- en arbo-regelgeving door bedrijven binnen de bedrijfstakken textielveredeling en afvalverwerking heeft vooral een kwalitatief karakter. Dit betekent onder andere dat verschillen in regelnaleving tussen ondernemingen niet zijn vastgesteld of worden uitgedrukt in termen van aantallen overtredingen, maar aan de hand van kwalitatieve, beschrijvende begrippen. Ook de oorzaken en achtergronden van de verschillen in regelnaleving zijn met behulp van kwalitatieve onderzoeksmethoden getracht te achterhalen.

De gegevensverzameling in het empirisch onderzoek dient verschillende doelen. Het eerste doel is de selectie van te onderzoeken bedrijven. Zoals hierboven is aangegeven, zijn ten aanzien van de bedrijfstak textielveredeling de resultaten van het landelijk handhavingproject van de IMH gebruikt en zijn ten aanzien van de bedrijfstak afvalverwerking berichten uit kranten en vakbladen gebruikt en zijn gesprekken gevoerd met enkele kenners van de branche.

Ten tweede strekt de gegevensverzameling tot het vaststellen van de mate van naleving van milieu- en arboregelgeving door de geselecteerde bedrijven. Was de eerste veronderstelling over de mate van naleving van milieuregels door de bedrijven juist? Hoe leven de bedrijven milieuregels na en geldt dit ook voor de naleving van arboregelgeving? Om deze vragen te beantwoorden zijn gesprekken gevoerd met ambtenaren die belast zijn met het toezicht op de naleving van milieu- en arboregels bij het betreffende bedrijf. Voor wat betreft de naleving van de vergunning op grond van de Wet Verontreiniging Oppervlaktewateren ging het dan om een toezichthouder van de waterkwaliteitsbeheerder (bijvoorbeeld een waterschap, zuiveringsschap of hoogheemraadschap), voor wat betreft de naleving van de vergunning op grond van de Wet Milieubeheer en andere milieuregelgeving om een toezichthouder van de gemeente of provincie en voor wat betreft de naleving van arboregelgeving om een inspecteur van de Arbeidsinspectie. Omdat deze personen belast zijn met de daadwerkelijke uitvoering van de controlebezoeken bij een bedrijf of direct verantwoordelijk zijn voor de uitvoering hiervan door een ondergeschikte, zijn zij bij uitstek geschikt om de mate van naleving van milieu- of arboregels door een bedrijf te bepalen. Daarnaast is

---

12. Het bovenstaande geeft aan waarom gekeken wordt naar de invloed van organisatiekenmerken en omgevingskenmerken op het regelnalevend gedrag van ondernemingen. Dit betreft slechts een eerste operationalisering van deze factoren. Het geeft nog niet aan welke kenmerken van ondernemingen en hun omgeving de organisatorische en contextuele condities vormen die van invloed zijn op regelnaleving. Op basis van literatuuronderzoek en onderzoekservaringen heeft een nadere operationalisering plaatsgevonden. Deze nadere operationalisering van interne en externe factoren vindt plaats op basis van de resultaten van de literatuurverkenning in hoofdstuk 3.

de mate van naleving door de bedrijven vastgesteld op basis van door de toezichthouders vastgestelde handhavingrapporten en eventuele processen-verbaal van overtreding.

Ten derde vond gegevensverzameling plaats ten behoeve van het verklaren van de gevonden verschillen in naleving van milieu- en arboregels binnen de bedrijfstakken. Daartoe zijn allereerst enkele oriënterende gesprekken over de problematiek rond de naleving van milieu- en arboregels gevoerd met vertegenwoordigers van brancheorganisaties en handhavende instanties, met medewerkers van enkele afvalverwerkende en textielveredelende bedrijven (niet behorende tot de geselecteerde bedrijven) en met enkele onafhankelijke onderzoekers op dit terrein.

Daarnaast zijn casestudies verricht van de veertien geselecteerde bedrijven en de wijze waarop deze milieu- en arboregels naleven. De casestudies zijn uitgevoerd aan de hand van literatuurstudie, dossieronderzoek en interviews. Bij het dossieronderzoek is zoveel mogelijk relevante interne en externe schriftelijke informatie over de bedrijven bestudeerd. Deze informatie was afkomstig van drie soorten bronnen: overheidsinstanties (handhaving-rapporten, strafdossiers, vergunningen), de ondernemingen zelf (jaarverslagen, milieubeleidsplannen, gedragscodes, interne rapporten en nota's) en externe betrokkenen zoals brancheorganisaties en milieubelangenverenigingen.

Gesprekken zijn allereerst gehouden met de hierboven genoemde handhavers van milieu- en arboregelgeving bij de betrokken bedrijven. Behalve over de mate van naleving van milieu- of arboregels door een bedrijf, is met hen gesproken over wat volgens hen de achtergronden en oorzaken zijn van de geconstateerde mate van regelnaleving. Vervolgens zijn in twee rondes interviews gehouden bij de geselecteerde bedrijven: de eerste maal in 1995-1997, de tweede maal in 1998. Alle bedrijven zijn dus tweemaal bezocht. Meestal ging een interview gepaard met een rondleiding door het bedrijf. De benadering van de bedrijven heeft plaatsgevonden via brancheorganisaties. De brancheorganisaties ondersteunden het onderzoek. De gesprekken zijn gevoerd met functionarissen die een bijzondere verantwoordelijkheid hebben voor de naleving van milieu- en/of arbovoorschriften binnen het bedrijf, hoofdzakelijk bedrijfsleiders en milieu- en arbocoördinatoren. Deze functionarissen bleken bereid om op voorwaarde van anonimiteit te spreken over concrete overtredingen door het bedrijf zelf en de dilemma's rond de naleving van milieu- en arboregels. Daarnaast is bij casestudies waarbij tegen het betreffende bedrijf een strafrechtelijk onderzoek was geopend, gesproken met officieren van justitie, leden van opsporingsteams, medewerkers van de Inspectie Milieuhygiëne, medewerkers van milieubelangenverenigingen en omwonenden van bedrijven. Alle gesprekken vonden plaats aan de hand van een lijst met aandachtspunten (bijlage 2). Deze aandachtspunten kunnen grotendeels worden vertaald naar de relevante kenmerken in dit onderzoek,

oftewel de organisatorische en contextuele condities die van invloed zijn op het regelnalevend gedrag van ondernemingen.

Rond elk bedrijf zijn minimaal vijf interviews gevoerd: één met een gemeentelijke of provinciaal handhaver inzake de naleving van de WM-vergunning, één met een handhaver van de waterkwaliteitsbeheerder inzake de wvo-vergunning, één met een handhaver van de Arbeidsinspectie en twee maal met één of meer medewerkers van het bedrijf zelf. Rond sommige bedrijven zijn veel meer gesprekken gevoerd. Dit betrof met name de regel-overtreders, daarbij is veelal tevens gesproken met officieren van justitie, leden van opsporingsteams, omwonenden en milieuorganisaties. Bij het bedrijf zelf werden de gesprekken soms gevoerd met één medewerker, bijvoorbeeld de bedrijfsleider, en soms met meerdere medewerkers, bijvoorbeeld de milieucoördinator, de arbocoördinator en de directeur. Bij sommige bedrijven is tweemaal met dezelfde medewerker gesproken, bij andere bedrijven is in de eerste ronde en de tweede ronde met verschillende medewerkers gesproken. De voorbereidende gesprekken meegerekend, zijn voor dit onderzoek ongeveer 120 interviews gehouden. De gesprekken waren verschillend in tijdsduur. De gesprekken met handhavers duurden gemiddeld anderhalf uur, de gesprekken bij de bedrijven zelf duurden tussen de twee en vier uur. In de eerste ronde interviews werden de gesprekken opgenomen, tijdens de tweede ronde gesprekken werden alleen aantekeningen gemaakt. Van elk gesprek is een verslag gemaakt. Aan de hand van de verschillende gesprekken rond een bedrijf en met behulp van verkregen schriftelijke informatie, werd een casestudie geschreven.

#### *Toelichting van de casestudies*

In het empirisch onderzoek dat ten grondslag ligt aan dit proefschrift is gekozen voor de onderzoeksmethode van de casestudie. De casestudie is de aangewezen onderzoeksmethode wanneer we gedetailleerde kennis wensen over het te bestuderen verschijnsel en de betekenis die de betrokkenen of participanten aan het verschijnsel geven. Een andere reden te kiezen voor de casestudie is dat we het verschijnsel dat we willen bestuderen nog niet kunnen isoleren van zijn context, we kennen het verschijnsel onvoldoende om aan te geven welke eigenschappen relevant zijn en welke niet (Swanborn, 1996). Tenslotte is een casestudie aangewezen wanneer het gaat om de bestudering van een verschijnsel waarop de onderzoeker geen invloed kan uitoefenen. 'We can also identify some situations in which a specific strategy has a distinct advantage. For the *case study*, this is when a "how" or "why" question is being asked about a contemporary set of events, over which the investigator has little or no control.' (Yin, 1984:20).

Op grond van het voorgaande is de casestudie voor dit onderzoek de meest aangewezen methode. De probleemstelling vereist een diepgaand

inzicht in de processen die zich binnen ondernemingen afspelen met betrekking tot regelnaleving; hierover is tot nu toe weinig bekend en het regelnalevend gedrag van ondernemingen leent zich uiteraard niet voor een experimenteel onderzoek.<sup>13</sup> Met behulp van de casestudies wordt vanuit het empirisch onderzoek een antwoord gegeven op de probleemstelling. Het doel van de casestudies in dit onderzoek is het vaststellen van de mogelijke samenhang tussen de mate van regelnaleving en organisatie- en omgevingskenmerken van ondernemingen. Daarbij wordt niet gepretendeerd causale relaties voor de gevonden samenhang te leggen. Hooguit kunnen op grond de gevonden samenhang mogelijke verklaringen worden aangewezen voor verschillen in regelnaleving door ondernemingen. Deze mogelijke verklaringen kunnen dan weer hypothesen vormen voor nader onderzoek naar de oorzaken van verschillen in regelnaleving door ondernemingen. Aan de hand van Swanborn's handleiding voor het verrichten van casestudies (1996) worden hier enkele relevante aspecten van de casestudies besproken.

Casestudies worden gekenmerkt door een intensieve benadering van het te bestuderen object. Dit betekent dat van één concreet sociaal verschijnsel, het regelnalevend gedrag van een onderneming, zoveel mogelijk gegevens worden verzameld en geanalyseerd. Dit betekent ook dat vooral binnen de casus zelf relaties worden gezocht. Omdat een casestudie slechts één casus betreft, is het op basis van een casestudie niet mogelijk generaliserende conclusies te trekken over regelnaleving door ondernemingen in het algemeen. Wel is het uiteraard mogelijk vergelijkingen te trekken met casus die op vergelijkbare wijze zijn bestudeerd, zeker wanneer het bedrijven uit dezelfde bedrijfstak betreft.<sup>14</sup>

Wat is de betrouwbaarheid van een casestudie? Hoe sterk is de gevonden samenhang tussen de mate van regelnaleving en de kenmerken van de onderneming en haar omgeving? Bij één of enkele cases is het bijzonder moeilijk te bepalen of het resultaat, bijvoorbeeld de mate van regelnaleving, is toe te schrijven aan een 'systematische variatie' van factoren (gehoorzamend aan een zekere regelmaat, bijvoorbeeld blijkend uit samenhang met andere factoren), of aan een toevalsvariatie (Swanborn, 1996:94). Dit betekent dat als we bij één onderneming een bepaalde mate van regelnaleving vinden die we willen koppelen aan bepaalde interne of externe factoren, we binnen de casestudie de keuze hebben uit zo ongeveer alle andere bestudeerde organisatie- en omgevingskenmerken; een interpretatie is altijd wel te vinden.

13. Een poging hiertoe is wel gewaagd door Paternoster en Simpson, 1996.

14. Yin is van mening dat ook sprake kan zijn van analytische of theoretische generalisering van de resultaten van de casestudies naar een theorie (Yin, 1993). Swanborn (1996:67) is hier minder optimistisch over: 'Het interpreteren van de resultaten van één case, of enkele cases, in termen van theorie, is daarom, afhankelijk van de stand van onze kennis, een grote dan wel zeer grote gok; de kans dat niet in het model opgenomen variabelen een rol spelen, of dat we simpel met een toevalstreffer te maken hebben, is aanzienlijk.'

Swanborn (1996:94) doet een aantal suggesties om de betrouwbaarheid van casestudies en de samenhang tussen factoren te versterken. Deze suggesties komen er op neer dat het aantal datapunten wordt verhoogd. Van deze suggesties zijn de volgende in dit onderzoek toegepast:<sup>15</sup>

- Vergroting van het aantal meetmomenten: bij elk bedrijf hebben twee gespreksrondes plaatsgevonden: de eerste ronde in 1995–1997, de tweede ronde in 1998.<sup>16</sup> Daarnaast zijn met de dossierstudies en gesprekken via retrospectie gegevens achterhaald van de naleving van milieu- en arbo-regels over een voorafgaande periode die soms wel twintig jaar beslaat. Kortom, de regelnaleving door ondernemingen is in de casestudies beschreven als een *proces*, niet als een statisch gegeven;
- Vergroting van het aantal cases: in dit onderzoek zijn 14 casestudies verricht, een vrij groot aantal;
- Hanteren van diverse gradaties van de interne en externe factoren: zoals aangegeven in § 1.4.6 bij de selectie van casestudies, zijn er ondernemingen die in verschillende mate scoren bij belangrijke organisatie- en omgevingskenmerken, bijvoorbeeld bij de mate van bedrijfsinterne milieu- of arbozorg en de mate van handhaving. De sterkte van de verandering van deze factoren kan gebruikt worden om verschillen in regelnaleving te begrijpen. Voor de meeste causale invloeden geldt immers: hoe sterker, hoe meer effect;
- Voorleggen aan betrokkenen: aan de hand van documenten en gesprekken met handhavers wordt een beeld geschetst van de mate van regelnaleving door een bedrijf en mogelijke achtergronden daarvan. Vervolgens wordt in de gesprekken met medewerkers van het bedrijf dit beeld voorgelegd. De zienswijze van een bedrijf op de mate van naleving en de achtergronden daarvan zijn belangrijke factoren bij het begrijpen van verschillen in regelnaleving tussen ondernemingen.<sup>17</sup>
- Gebruik van diverse dataverzamelingmethoden: in het empirisch onderzoek zijn verschillende soorten onderzoeksmethoden gebruikt: literatuur-

15. De overige suggesties waren de introductie van subeenheden, vergroting van het aantal voorstellingen en het inzetten van diverse onderzoekers. Deze suggesties bleken voor dit onderzoek niet bruikbaar.

16. Hiermee is gepoogd de actuele ontwikkelingen op het terrein van de naleving van milieu- en arboregelgeving door de bedrijven te signaleren. Ook gaf de tweede ronde gesprekken de gelegenheid de op basis van de ervaringen van gesprekken in de eerste ronde aangepaste aandachtspuntenlijst nogmaals aan alle bedrijven voor te leggen en nadere accenten te leggen.

17. Bij de casestudies van de 'regelovertreders' in de afvalverwerkingbranche bleek het vanwege nog lopende strafrechtelijke procedures niet mogelijk medewerkers van de betrokken bedrijven te spreken. Een gevolg hiervan is dat de informatie hoofdzakelijk is bekeken door de bril van de toezichthouder of opsporingambtenaar. Dit geeft deze casestudies een eenzijdig karakter. Aan de andere kant zijn uit de strafdossiers wel verklaringen van medewerkers en in beslag genomen schriftelijke stukken van de bedrijven bestudeerd. Daaruit is de visie van de bedrijven zelf op de aard en oorzaken van het wetsovertredende gedrag wel af te leiden.



studie, dossierstudie en interviews. Gestreefd is naar *triangulatie*, waarbij vele en veelsoortige databronnen worden gebruikt (Bruinsma, 1996:26–27). Er zijn diverse gesloten en open bronnen geraadpleegd, er zijn vele soorten literatuur en dossiers bestudeerd en er zijn interviews gehouden met experts en de normadressaten.<sup>18</sup>

Gezien de onderzoeksmethoden is dit onderzoek te beschouwen als een vorm van etnografische criminologie. Hierbij haalt de onderzoeker het onderzoeksmateriaal bij de ‘onderwereld’ (in dit geval ‘bovenwereld’) zelf waarbinnen hij ‘veldwerk’ verricht. De onderzoeksmethode van de etnografie omvat participerende observatie, interviews en de bestudering van documenten. Ook hier is sprake van de triangulatie van onderzoeksmethoden. De etnografie is geïndiceerd bij de studie van vormen van criminaliteit waarover tot nu toe weinig bekend is, bijvoorbeeld ‘om de criminogene factoren op te sporen die sommige managers in het overigens legale bedrijfsleven bewegen om organisatiecriminaliteit (bijvoorbeeld in de sfeer van illegale afvalverwijdering) te plegen’ (Bovenkerk, 1998:28). De achtergronden en oorzaken van overtreding (en naleving) van milieu- en arboregels binnen het bedrijfsleven is zo’n terrein waarover weinig bekend is. Dit heeft twee redenen. Ten eerste zijn de (veelal administratieve) wetsovertredingen van ondernemingen niet terug te vinden in politie- en justitiestatistieken. Van witteboordencriminaliteit of organisatiecriminaliteit is het *dark number* nog steeds hoog en weten criminologen nog weinig (Bruinsma, 1996:19; Huisman en Niemeijer, 1998; zie verder hoofdstuk 3). Ten tweede vormen ondernemingen een voor criminologen moeilijk doordringbare onderzoeksgroep. Zie hierover de eerste opmerkingen in het voorwoord van dit proefschrift.

Veel onderzoeken op het terrein van organisatiecriminaliteit en het wets-nalevend gedrag van ondernemingen hebben louter gebruik gemaakt van ‘tweedehands’ informatie: gegevens van handhavende instanties en berichten uit de media (onder andere Clinard en Yeager, 1980; Punch, 1996; Huisman en Niemeijer, 1998). Slechts weinigen hebben – wellicht mede als gevolg van de moeilijke toegankelijkheid van de onderzoeksgroep – hun informatie van ondernemingen zelf gekregen. ‘[...] only occasionally have particularly venturesome academic researchers adopted the traditional journalistic role and attempted at firsthand to acquire information from corporate officials in regard to lawbreaking. Among the most notable endeavors in this genre has been the series of interviews in corporate headquarters throughout the world conducted by Fisse and Braithwaite (1984) and discussions with former middle managers carried out in sunbelt retirement communities by Clinard

18. In de criminologie wordt in dit verband al snel gesproken over gesprekken met ‘daders’, maar omdat het hier ook *regelnaleving* betreft, spreek ik liever over ‘normadressaat’. De normadressaat is degene tot wie de norm zich richt, degene die de regel moet naleven.

(1983)' (Geis, 1993:22). Het werk van deze laatste onderzoekers vormt een belangrijke inspiratiebron voor de in dit onderzoek gehanteerde werkwijze.

## 1.5 INTRODUCTIE VAN DE BEDRIJFSTAKKEN

### 1.5.1 *Inleiding*

In deze paragraaf zal een korte introductie worden gegeven van de bedrijfstakken die in het empirisch onderzoek centraal staan. In hoofdstuk 9 wordt uitvoeriger op de aard van beide branches ingegaan. In deze paragraaf worden enkele algemene kenmerken van de branches geschetst en enkele opmerkingen gemaakt over de aard van de binnen de bedrijfstakken voorkomende milieu- en arbo-overtredingen.<sup>19</sup> Vervolgens wordt gekeken welke verschillen in de naleving van milieu- en arboregelgeving er binnen beide bedrijfstakken zijn. Tenslotte worden de bedrijven uit de casestudies, regel-nalevers en regelovertreeders, geïntroduceerd.

### 1.5.2 *De afvalverwerkingbranche*

De bedrijfstak afvalverwerking zoals we die nu kennen, is in de jaren zestig ontstaan. Met de komst van het milieubeleid en de wetgeving die vanaf de jaren zestig van de vorige eeuw tot stand kwam, werd de afvalverwerking een sterk groeiende economische sector (Bruinsma, 1996: 265). Door de strengere eisen werd het tot dan toe waardeloze afval ineens een belangrijke kostenpost voor de producenten van afval en dus veel geld waard voor bedrijven die zich bezig hielden met de verwerking hiervan. Hoe meer milieubelastend het afval, hoe meer eisen aan de verwerking worden gesteld en hoe meer geld voor de verwerking betaald moet worden. Afvalverwerking is dus een bedrijfstak die (deels) in het leven is geroepen door milieu-regelgeving.

De Nederlandse afvalproductie is de afgelopen decennia zeer fors gestegen. Zo is de hoeveelheid huishoudelijk afval tussen 1960 en 1990 bijna verdrievoudigd, een groei die gelijke tred houdt met de ontwikkeling van het nationaal inkomen. In Nederland is in 1995 ruim 51 miljoen ton afval ontstaan. Enkele grote afvalstromen zijn industrieel afval (19 miljoen ton), bouw- en sloopafval (13 miljoen ton) en huishoudelijk afval (7 miljoen ton) (VROM, 1997). Afvalproducenten zijn huishoudens, bedrijven en andere organisaties. Zij produceren verschillende soorten afval, die op verschillende wijzen zijn te

---

19. Hierbij gaat het alleen over de aard van de overtredingen, niet over de frequentie. Naar aantallen overtredingen is geen onderzoek gedaan en hierover zijn ook geen betrouwbare cijfers aangetroffen.

benoemen. Een belangrijke onderscheiding is die tussen gevaarlijk en niet-gevaarlijk afval. Voor beide soorten gelden specifieke regels en verwerkings-technieken.

De afvalverwerkingbranche houdt zich bezig met het inzamelen, opslaan, transporteren, bewerken, verwerken en afgeven van afval. Deze schakels vormen tezamen de afvalverwijderingsketen. Er zijn verschillende wijzen van afvalverwerking: storten, verbranden, recyclen en composteren (en vergisten). Voor de verwerking van gevaarlijk afval komen daar allerlei fysisch-chemische verwerkingsprocessen bij, zoals destillatie en waterzuivering. Afvalverwerkende bedrijven houden zich doorgaans bezig met de verwerking van bepaalde soorten afvalstoffen, bijvoorbeeld gft-afval, zuiveringsslib of scheepsafval. Daarnaast hanteren deze bedrijven bepaalde methoden voor de verwerking van deze soorten afval, bijvoorbeeld verbranden of composteren. Dit betekent dat er in de afvalverwerkingmarkt vele deelmarkten ontstaan die zich onderscheiden door het soort afval of het soort verwerkingsmethode. Afvalverwerkingsbedrijven zijn vaak op meerdere deelmarkten actief.

Door de verschillende schakels in de afvalverwijderingsketen en de vele soorten afval is de structuur van de afvalverwerkingbranche erg ondoorzichtig. Er zijn vele bedrijven die zich, soms naast andere activiteiten, bezighouden met de inzameling, opslag, bewerking of het vervoer van afvalstoffen. Een schatting van het aantal is een uiterst hachelijke zaak en zal hier dan ook niet gemaakt worden. Overzichtelijker is de situatie bij de (eind)verwerking van afval. Om die reden richt dit onderzoek zich alleen op bedrijven die zich bezighouden met de verwerking van afval. Bij de brancheorganisatie voor eindverwerkers van niet-gevaarlijk afval, de Vereniging van Afvalverwerkers, waren medio 1999 59 bedrijven aangesloten die zich bezighielden met de verwerking van afval. Bij de Nederlandse Vereniging voor Afvalondernemingen (voorheen de Nederlandse Vereniging voor verwerkers van Gevaarlijk Afval) is niet bekend hoeveel leden zich bezighouden met de eindverwerking van afval. Het aantal werknemers van deze bedrijven loopt sterk uiteen, van zo'n 20 werknemers tot enkele duizenden.

#### *Regelnaleving in de afvalverwerkingbranche*

Hierboven zijn de belangrijkste activiteiten van de afvalverwerkingbranche genoemd. Bij milieuovertredingen met afval worden deze activiteiten ver-richt zonder vergunning of in strijd met de vergunningsvoorschriften of alge-mene regels. Enkele concrete voorbeelden hiervan zijn (Bruinsma, 1996; Van den Berg en Eshuis, 1996): afval wordt in strijd met de voorschriften ver-mengd of verdund tot onder de toegestane norm om vervolgens gestort of verbrand te worden, gevaarlijk afval wordt gestort op een stortplaats voor niet-gevaarlijk afval, afval wordt opgeslagen in een daartoe gehuurde loods

of op een bedrijfsterrein en wordt vervolgens in het geheel niet verwerkt, afval wordt oneigenlijk verwerkt, voorzieningen worden gebruikt voor vormen van verwerking waarvoor ze niet geschikt zijn, afval wordt valselijk benoemd, of er wordt afval geaccepteerd dat op grond van de vergunning niet mag worden verwerkt.

Aan de inzameling, opslag, verwerking en afzet van afvalstoffen zijn veel administratieve verplichtingen gesteld. Veel bedrijven hebben moeite met deze verplichtingen. Dit betekent dat binnen de afvalverwerkingbranche (volgens de respondenten in dit onderzoek) relatief veel administratieve overtredingen worden gepleegd. Voorbeelden van dergelijke overtredingen zijn het storten van brandbaar afval zonder ontheffing, het niet goed bijhouden van de vereiste registratie van afvalstoffen, (tot voor kort) het transport van afvalstoffen over de provinciegrenzen zonder ontheffing, het bij grensoverschrijdende afvaltransporten niet voldoen aan de formaliteiten van de Europese Verordening Overbrenging Afvalstoffen (EVOA), het achterwege laten of het doen van onjuiste of onvolledige meldingen aan het Landelijk Meldpunt Afvalstoffen<sup>20</sup>, het verkeerd benoemen van afvalstromen en het pas na acceptatie ondertekenen van omschrijvingformulieren van aangeboden afval. Daarnaast kunnen milieuovertredingen gepaard gaan met commune delicten als valsheid in geschrifte, door het vervalsen van bijvoorbeeld weegbonnen of analyserapporten, en oplichting door het in rekening brengen van niet gemaakte verwerkingskosten.

Milieucriminaliteit wordt veelal geassocieerd met de afvalverwerkingbranche. Daarbij heeft een aantal samenhangende factoren een rol gespeeld. Ten eerste betreffen de grote 'milieuschandalen' waaraan in de media en de politiek veel aandacht is besteed, vrijwel alle afvalverwerkingsbedrijven. Denk aan zaken als Uniser, Kemp/Zegwaard, Booy Clean, TCR/TCA en Rutte. Niet al deze zaken hebben tot een strafrechtelijke veroordeling geleid, maar ze zijn wel bepalend geweest voor het beeld van milieucriminaliteit. Ten tweede richtten diverse onderzoeken naar milieucriminaliteit zich specifiek op de afvalverwijderingsmarkt (Van Vugt en Boet, 1994; Van den Berg (red.), 1995; Bruinsma, 1996; Van den Anker en Hoogenboom, 1997; Blok, 1997; Politie Kennemerland, 1998; Huizing, 1999). Volgens deze onderzoeken is in de afvalverwijderingsbranche sprake van een criminogene gelegenheidsstructuur voor het plegen van milieuovertredingen.<sup>21</sup> Ten derde lijkt justitie zich bij de aanpak van (middel)zware milieucriminaliteit vooral te richten op de afvalverwerkingbranche. Vrijwel alle geopende grote strafrechtelijke milieu-

---

20. In Nederland zijn bedrijven verplicht om transacties met gevaarlijk afval te melden aan het Landelijk Meldpunt Afvalstoffen.

21. Een criminogene gelegenheidsstructuur is 'een conglomeraat van condities dat faciliterend werkt voor het plegen van crimineel gedrag op het terrein van het milieu.' (Bruinsma, 1996:278).

onderzoeken hebben betrekking op afvalverwerkende bedrijven. Dit kan betekenen dat in de afvalverwerkingbranche de meeste of meest ernstige milieudelicten worden gepleegd, maar het kan ook betekenen dat justitie selectieve aandacht voor deze branche heeft.<sup>22</sup>

Bij de aandacht voor criminaliteit in de afvalverwerkingbranche speelt wellicht het 'vuile-handen'-imago van de branche een rol (onder andere Mast, 1999:102). Afvalverwerking stond lange tijd (en nog steeds?) niet in een hoog aanzien. Het is de onderste schakel in elke bedrijfskolom. Een respondent: 'De afvalverwerkingbranche is het riool van de maatschappij.' Het verwerken van afval was, zeker in de beginjaren, geen hoogstaand en vooral vies werk.<sup>23</sup>

Betekent het bestaan van het milieucriminele imago en de criminogene gelegenheidsstructuur nu ook dat alle afvalverwerkende bedrijven structureel de milieuvoorschriften overtreden? Het antwoord op deze vraag is ontkennend. Ondanks deze prikkels tot normovertredend gedrag, zijn er bedrijven die de milieuvoorschriften goed naleven en zich daarmee positief onderscheiden van andere bedrijven in de branche. Drie van dergelijke regelnalevers fungeren als casestudie in dit onderzoek.<sup>24</sup>

Over de naleving van arboregels door afvalverwerkende bedrijven is minder bekend dan over de naleving van milieuregels. De Arbeidsinspectie heeft wel een handhavingproject verricht in de branche, maar dit project richtte zich eerder op bedrijven die zich bezighouden met de inzameling van afval dan op afvalverwerkende bedrijven. Hetzelfde geldt voor een onderzoek van FNV Bondgenoten naar de arbeidsomstandigheden in de afvalbranche (Mast, 1999). De algemene conclusie van dit onderzoek was dat binnen de afvalbranche vaak sprake is van ronduit slechte en gevaarlijke arbeidsomstandigheden. Op verschillen in naleving van arboregelgeving tussen bedrijven is niet ingegaan.

- 
22. Er lijkt hier sprake te zijn van een vicieuze cirkel. De aandacht van de media, de politiek en criminologen is wellicht het gevolg van het justitieel optreden in deze branche. En door de deze aandacht krijgt de aanpak van afvalcriminaliteit meer prioriteit in het opsporingsbeleid van politie en justitie. Een dergelijke amplificatiespiraal is binnen de criminologie een bekend verschijnsel.
  23. Volgens verschillende respondenten in dit onderzoek is het milieucriminele stigma dat de branche heeft gekregen niet terecht of in elk geval niet juist meer. De afvalverwerkingbranche wordt volgens hen zwarter gemaakt dan ze is. 'Er zijn binnen de branche meer bedrijven die zich aan de regels houden dan er bedrijven zijn die dit niet doen.'
  24. Een kanttekening is wel dat je natuurlijk nooit zeker weet of een bedrijf wel zo gezagsgetrouw is als het lijkt. Zelfs TCR had een prijs gewonnen voor het milieuzorgsysteem en wist het vertrouwen van handhavende instanties te winnen (Eshuis en Van den Berg, 1996; Ten Heuvelhof e.a., 1996). Echter, bij TCR waren er vanaf de start van het bedrijf al problemen met de naleving van milieuregels en dit was ook bekend. Ten aanzien van de drie bedrijven die als 'regelnalever' zijn aangemerkt in dit onderzoek: alle handhavers zijn er stellig van overtuigd dat deze bedrijven zich tot het uiterste inspannen om de regels na te leven en dat er op een enkele uitzondering na geen sprake is van overtredingen.

De branchevereniging voor verwerkers van niet-gevaarlijk afval heeft een onderzoek laten verrichten naar de zorg van afvalverwerkende bedrijven voor arbeidsomstandigheden en veiligheid (vvav, 1996). Een algemene conclusie van dit onderzoek is dat binnen de branche meer aandacht wordt besteed aan milieuzorg dan aan de arbeidsomstandigheden. Uit de inventarisatie is gebleken dat veel bedrijven nog niet op de hoogte zijn van de wettelijke verplichtingen die voortvloeien uit de Arbowet. Een positieve uitzondering zijn de verbrandingsinstallaties. Deze zijn op dit moment op structurele wijze bezig met de zorg voor de arbeidsomstandigheden. Daarentegen blijkt dat composteerders weinig of geen structurele aandacht besteden aan arbo en veiligheid. Algemeen bestaat de indruk dat veel bedrijven niet precies op de hoogte zijn van de inhoud van de Arbowet en de verplichtingen die daaruit voortvloeien. De bedrijven zijn nu veelal op een incidentele basis bezig met de arbeidsomstandigheden. De bedrijven voldoen nog onvoldoende aan de wettelijke verplichtingen betreffende de arbeidsomstandigheden.

Het bovenstaande laat zien dat er binnen de afvalverwerkingbranche sprake is van duidelijke verschillen in de in de mate van naleving van milieu-regels. Aan de ene kant zijn er bedrijven die notoir milieuvoorschriften overtreden, aan de andere kant bedrijven die de milieuvoorschriften naar letter en strekking volgen. Ook op terrein van de naleving van arboregels lijken duidelijke verschillen te bestaan.

#### *De regelnalevers en regelovertreiders*

In bijlage 3 wordt een introductie gegeven van de binnen de bedrijfstakken afvalverwerkingbranche en textielveredeling als casestudie bestudeerde bedrijven. Op pagina 33 wordt in figuur 1 een eerste indruk gegeven van de betreffende bedrijven. Daarbij worden enkele belangrijke organisatiekenmerken geschetst, zoals de aard van de bedrijfsactiviteiten en het aantal medewerkers, en wordt in steekwoorden iets gezegd over de aard van de naleving van milieu- en arboregels.

De bedrijven krijgen in dit proefschrift een fictieve bedrijfsnaam, bestaande uit twee letters en een cijfer. De eerste letter staat voor de bedrijfstak ('A' voor afvalverwerking en 'T' voor textielveredeling), de tweede letter staat voor het regelnalevend karakter van het bedrijf ('N' voor regelnalever en 'O' voor regelovertreder) en het cijfer heeft de functie van volgnummer.<sup>25</sup> TCR wordt bij naam genoemd.

---

25. Het cijfer zegt overigens niets over de mate van regelnaleving. Regelnalever AN1 bijvoorbeeld leeft de regels niet beter na dan AN3.

Figuur 1 Schema casestudies afvalverwerkingbranche

<p>AN1 Proces: beheren stortplaatsen, recycling Afval: niet-gevaarlijk afval, divers Leeftijd: minder dan 10 jaar Aantal werknemers: ± 50 BIM<sup>a</sup>: Ja Arbozorg: ad hoc Naleving milieu: over het algemeen goed, transactie m.b.t. overtreding lozingsnormen WVO Naleving arbo: geen overtredingen bekend Bijzonderheden: aandelen in handen van een provincie</p>	<p>AN2 Proces: thermische reiniging van verontreinigde grond en inzameling en be- en verwerking van KGA Afval: verontreinigde grond en KGA Leeftijd: ± 20 jaar Aantal werknemers: ± 170 BIM: Ja, ISO 14.001 Arbozorg: goed Naleving milieu: goed, een enkel incident Naleving arbo: op een incident na, geen overtredingen bekend Bijzonderheden: onderzoek milieu-handhavers en arbeidsinspectie na brand, bestuurlijke waarschuwing</p>	<p>AN3 Proces: beheren stortplaats, compostering, recycling Afval: niet-gevaarlijk, divers Leeftijd: ± 20 jaar Aantal werknemers: ± 50 BIM: in ontwikkeling Arbozorg: in ontwikkeling Naleving milieu: over het algemeen goed, wel overschrijding geurnormen en niet-vergunde bedrijfsactiviteiten Naleving arbo: proces-verbaal na dodelijk ongeval Bijzonderheden: experimenteel karakter door ontwikkeling nieuwe verwerkingstechniek, daardoor soms botsing met bevoegd gezag</p>
	<p>AO1 Proces: onder andere afvalverbranding, compostering, recycling, opslag Afval: gevaarlijke en niet gevaarlijk, zeer divers Leeftijd: ± 30 jaar Aantal werknemers: ± 500 BIM: Ja, EMAS en ISO 14.001 Arbozorg: in ontwikkeling Naleving milieu: herhaalde overschrijding emissienormen Naleving arbo: klachten over onveilige of ongezonde werkomstandigheden Bijzonderheden: aandelen grotendeels in handen van overheden, groot bedrijf dat zich richt op alle aspecten van afvalverwerking</p>	
<p>AO2 Proces: compostering Afval: zuiveringslib, groen- en gft-afval Leeftijd: ± 30 jaar Aantal werknemers: ± 70 BIM: nee Arbozorg: nee Naleving milieu: structurele overtreding voorschriften, ernstige stankoverlast, commune delicten Naleving arbo: slecht, ongezonde werkomstandigheden Bijzonderheden: onderwerp van groot strafrechtelijk onderzoek, transactie en gedeeltelijke veroordeling, inmiddels verkocht</p>	<p>AO3 Proces: afvalverbranding Afval: zuiveringslib Leeftijd: ± 10 jaar Aantal werknemers: ± 20 BIM: nee Arbozorg: nee Naleving milieu: structurele overtreding voorschriften, commune delicten Naleving arbo: slecht, ongezonde werkomstandigheden Bijzonderheden: onderwerp van groot strafrechtelijk onderzoek, strafrechtelijke veroordeling leidinggevenden, inmiddels failliet</p>	<p>TCR Proces: havenontvangstinstallatie Afval: gevaarlijke afval, scheepsafvalstoffen Leeftijd: ± 20 jaar Aantal werknemers: ± 80 BIM: alleen op papier Arbozorg: nee Naleving milieu: systematisch illegaal lozen, commune delicten Naleving arbo: slecht Bijzonderheden: de bekendste milieusaak in Nederland, leidde tot grootschalig strafrechtelijk onderzoeken en diverse bestuurlijke onderzoeken, waaronder parlementair onderzoek naar rol minister van VWS</p>

a. Bedrijfsintern milieuzorgsysteem. Zie voor uitleg § 5.4.

*De zaak TCR*

Eén van de casus van de regelovertreders is Tankcleaning Rotterdam (TCR). De zaak rond dit bedrijf is ongetwijfeld het bekendste voorbeeld van milieucriminaliteit in Nederland. De affaire TCR wordt wel omschreven als 'Milieuzaak van de eeuw'. TCR was een afvalverwerkend bedrijf dat met overheids-subsidie gevaarlijk afval van schepen verwerkte, waarbij op grote schaal milieudelicten werden gepleegd. In de rechtszaak tegen het bedrijf zijn de hoofdverdachten veroordeeld tot een gevangenisstraf van respectievelijk één, drie en zes jaar, de zwaarste straffen die tot nu toe voor milieudelicten zijn opgelegd. Daarnaast heeft de zaak geleid tot diverse vervolgonderzoeken, waaronder een parlementair onderzoek naar de rol van de minister van Verkeer en Waterstaat bij de subsidieverlening aan TCR. De zaak TCR heeft duidelijk gevolgen gehad voor de naleving en handhaving van milieuregelgeving in de afvalverwerkingbranche. Daarbij is de zaak bepalend voor de beeldvorming met betrekking tot milieucriminaliteit.

De affaire TCR begint begin jaren tachtig wanneer de minister van Verkeer en Waterstaat op grond van het internationale verdrag *Marine Pollution* een havenontvangstinstallatie (HOI) voor de inzameling en verwerking van scheepsafvalstoffen moet verwezenlijken. In het overheidsbeleid stond destijds al privatisering centraal, dus werd besloten de bouw en exploitatie van de installatie uit te besteden aan een privaat bedrijf. De overheid zou daarbij een subsidie verlenen. Verschillende bedrijven uit de Rotterdamse haven dongen mee naar de opdracht. De directie – drie broers – die reeds een HOI in de Amsterdamse haven exploiteerden (TCA), kwamen echter met het goedkoopste plan. Ondanks waarschuwingen dat tegen TCA reeds een strafrechtelijk onderzoek liep, besloot de Minister van Verkeer in Waterstaat met het bedrijf in zee te gaan. In twee fasen werd een subsidie van 25 miljoen gulden voor de bouw van de HOI verstrekt. Later bleek dat – tegen de afspraak – door TCR nauwelijks eigen vermogen is geïnvesteerd en dat een volstrekt ontoereikende verwerkingsinstallatie is neergezet. Al snel na de bouw bleek dat het aanbod van scheepsafvalstoffen sterk achterbleef bij de verwachting. TCR gaat dan over op de acceptatie van gevaarlijk industrieel afval, terwijl de installatie niet geschikt is om dergelijk afval te verwerken. Bij de verwerking werden de milieuvorschriften en andere wettelijke regels structureel overschreden. Zo werden gevaarlijke afvalstoffen op grote schaal illegaal in de Rotterdamse haven geloosd. De overtredingen werden bij het veelvuldig controlebezoek wel geconstateerd en ook werd er regelmatig sanctionerend opgetreden, maar het bevoegd gezag bleek in acht jaar tijd niet in staat een einde te maken aan de overtredingen. Uiteindelijk kon alleen strafrechtelijke vervolging in 1993 een einde maken aan de illegale situatie. In 1994 werd TCR failliet verklaard en is de installatie door een ander bedrijf overgenomen.



De strafzaak tegen TCR heeft volgens de respondenten grote veranderingen teweeggebracht in de afvalverwerkingbranche. Ten eerste heeft de zaak geleid tot een kwaliteitsverbetering, met name binnen de sector gevaarlijk afval. Bedrijven zijn enorm geschrokken van de affaire en willen voorkomen dat hen zoiets overkomt. Verschillende respondenten zien in de zaak TCR het einde van het tijdperk van de 'rommelaars'. Ten tweede heeft de zaak TCR de houding van overheden jegens verwerkers van (gevaarlijk) afval verscherpt, zeker in Rotterdamse haven. In de zaak TCR is de vergunningverlening en bestuurlijke handhaving sterk bekritiseerd (Algemene Rekenkamer, 1996; Ten Heuvelhof (e.a.), 1996; Eshuis en Van den Berg, 1996; Commissie Biesheuvel, 1997). Ook vergunningverleners en handhavers willen herhaling van de TCR-zaak voorkomen. Dit heeft er volgens enkele respondenten toe geleid dat sommige vergunningverleners zeer terughoudend zijn geworden met het verlenen van vergunningen aan verwerkers van gevaarlijk afval en dat handhavers zeer veel controlebezoeken afleggen en bij constatering van overtreding direct bestraffend optreden.

De zaak TCR heeft geleid tot diverse vervolgonderzoeken, onder andere door de TU Delft (Ten Heuvelhof e.a., 1996), het WODC (Eshuis en Van den Berg, 1996), de Algemene Rekenkamer (1996), een interdepartementale commissie (Commissie Havenontvangstinstallaties, 1998), de Inspectie Milieuhygiëne (1998) en een parlementaire onderzoekscommissie (Commissie Biesheuvel, 1997). De resultaten van deze onderzoeken zullen in de volgende hoofdstukken aan de orde komen.

### 1.5.3 *De textielveredelingbranche*

De textielindustrie is een van de oudste industriële bedrijfstakken in Nederland. In de eerste helft van de vorige eeuw, het begin van de industriële revolutie in Nederland, werden vele bedrijven en bedrijfjes opgericht in de economisch achtergebleven gebieden Twente en Noord-Oost Brabant, die zich bezig hielden met de fabrieksmatige productie van textiel. Tot aan de tweede wereldoorlog ging het goed met de Nederlandse textielindustrie. Na de oorlog kwam deze branche echter in een diepe crisis door de concurrentie van veel goedkopere textiel uit de lagelonenlanden. In deze tijd zijn veel Nederlandse textielbedrijven dan ook failliet gegaan. De overgebleven Nederlandse textielbedrijven hebben zich nadien veelal toegelegd op technisch ingewikkelde bewerkingsprocessen op reeds geproduceerd weefsel, de zogenaamde textielveredeling.

De veredeling omvat de productieprocessen drukken van textiel, verven, voorbehandelen, nabehandelen, drogen, wassen en fixeren. De veredeling heeft tot doel het textiel bepaalde kleuren of eigenschappen te geven, bijvoor-

beeld rot-, mot- en schimmelwerend, brandwerend, kreukherstellend, water-afstotend, antistatisch, krimpvrij of extra zacht (Inspectie Milieuhygiëne, 1994:7). De bedrijfstak textielveredeling kent sterk gescheiden deelmarkten, waaronder die voor kledingstoffen, interieurstoffen, huishoudtextiel en textiel voor industriële toepassingen. Dit betekent een grote diversiteit aan activiteiten en bedrijfsprocessen. Ook qua grootte verschillen de bedrijven nogal. Het grootste bedrijf binnen de branche heeft zo'n zeshonderd werknemers, het kleinste ongeveer tien. De meeste bedrijven hebben echter tussen de vijftig en de tweehonderd werknemers.

De totale textielindustrie in Nederland omvat 224 bedrijven die gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor een omzet van 2,8 miljard gulden en een werkgelegenheid van 10.000 arbeidsplaatsen. Onderdeel van de textielindustrie zijn de textielveredelingsbedrijven. Ons land heeft tussen de 45 en 75 textielveredelingsbedrijven.<sup>26</sup>

De textielveredelingsindustrie is een van de tien meest milieubelastende bedrijfstakken van Nederland (vrom, 1998:44). Om die reden is ervoor gekozen om in het kader van het zogenaamde doelgroepenbeleid van het Nationaal Milieubeleidsplan met deze bedrijfstak een convenant te sluiten over het terugdringen van de milieubelasting. Dit convenant is in 1996 door overheden en bedrijfstak ondertekend (Janssen, 1996).

Bij de textielveredeling wordt de belangrijkste milieubelasting veroorzaakt door het water- en chemicaliëngebruik en de lozing daarvan, alsmede door het energieverbruik (Inspectie Milieuhygiëne, 1994:9; Etman e.a., 1994:14). Grote hoeveelheden water worden onder andere gebruikt voor de baden waarin het textiel geverfd wordt of voor het wassen van reeds behandelde weefsels. Dit betekent dat kleurstoffen en chemicaliën (onder andere zware metalen, bestrijdingsmiddelen en met name antimoonhoudende brandvertragers) in het water worden opgelost of in het gebruikte proceswater terecht komen. Hierdoor is het afvalwater van textielveredelingsbedrijven verontreinigd met deze stoffen.

#### *Regelnaleving in de textielveredelingsbranche*

Uit de gesprekken met handhavers en medewerkers van textielveredelingsbedrijven blijkt dat milieuovertredingen vooral betrekking hebben op water, bijvoorbeeld door de lozing van een hogere hoeveelheid kleurstoffen of

---

26. Het exacte aantal textielveredelingsbedrijven in Nederland blijkt moeilijk vast te stellen, met name omdat ze in berekeningen samen worden genomen met de tapijtindustrie. Het rvm spreekt van zo'n 170 textielveredelingsbedrijven en tapijtfabrieken, waarvan zestig textielveredelingsbedrijven wvo-plichtig zijn (Etman e.a., 1994: 5). Volgens een onderzoek van Tebodin waren er begin jaren negentig circa 74 wvo-plichtige textielveredelingsbedrijven in Nederland met 5 of meer werknemers (Tebodin, 1992). De Inspectie Milieuhygiëne spreekt van circa 45 textielveredelingsbedrijven die zich bezighouden met het bedrukken of verven van textiel (Inspectie Milieuhygiëne, 1994:7).

chemicaliën dan in de vergunning is toegestaan. Een andere veelgenoemde overtreding is het niet tijdig indienen van in de vergunning voorgeschreven saneringsplannen. Andere overtredingen betreffen de opslag of het gebruik van chemicaliën (dat tot lekken of andere calamiteiten kan leiden), het overtreden van geur- en geluidsvoorschriften, bodemverontreiniging en overschrijding van vergunningswaarden inzake luchtmissies.

In 1993 zijn door de IMH 30 textielveredelingsbedrijven bezocht in het kader van een landelijk handhavingprogramma bij industriële bedrijven. Daarbij is onder andere gekeken naar de naleving van de milieuvergunningen en de regels met betrekking tot de opslag en afgifte van gevaarlijk afval (Inspectie Milieuhygiëne, 1994). De resultaten van dit onderzoek geven een indruk van de spreiding van de naleving van deze regels binnen deze bedrijfstak. De scores van de bezochte bedrijven voor de naleving van de verschillende milieuregels zijn weergegeven in bijlage 1. De scores zijn uitgedrukt in de cijfers 1 (uitgesproken slecht) tot 5 (uitstekend).

Over het algemeen blijkt dat het met de naleving van milieuvoorschriften in de textielveredelingsindustrie niet slecht is gesteld. Zoals hierboven reeds is aangegeven, zijn de gemiddelde scores voor de naleving van de vergunningen op grond van de Wet Milieubeheer en de Wet Verontreiniging Oppervlaktewateren en de regelgeving inzake gevaarlijk afval respectievelijk 3,6; 3,9 en 4. De laagste score was een 2. Deze score werd tweemaal toebedeeld aan hetzelfde bedrijf: eenmaal voor de naleving van de vergunning op grond van de Wet Milieubeheer en eenmaal voor de naleving van de regels met betrekking tot gevaarlijk afval door een bedrijf. Dit bedrijf is in het kader van dit onderzoek dan ook als casestudie bestudeerd. De score 5 werd elf maal toebedeeld, meestal voor de naleving van de regels met betrekking tot gevaarlijk afval. Het gemiddelde rapportcijfer van de naleving van alledrie typen milieuregels van alle dertig bezochte bedrijven was een 3,8.<sup>27</sup> De afwijkingen van dit gemiddelde zijn niet groot: de laagste gemiddelde score is  $2 \frac{1}{3}$ , de hoogste  $4 \frac{1}{5}$ .

De vergunning op grond van de Wet Milieubeheer werd volgens de IMH over het algemeen redelijk goed nageleefd. Regelmatig werd echter aangetekend dat een hoge score verband hield met het feit dat in de vergunning weinig eisen waren gesteld. Tweemaal werd de opmerking gemaakt dat ondanks de slechte kwaliteit van de vergunning het bedrijf op eigen initiatief metingen heeft laten verrichten en voorzieningen heeft getroffen. De voorschriften met betrekking tot lucht, geluid en geur werden – voor zover opgenomen in de vergunning – goed nageleefd. Met de naleving van de voorschriften voor de opslag van gevaarlijke stoffen en de bescherming van de bodem was het minder goed gesteld. Dit is des te zeer van belang, omdat

---

27. Niet alle bedrijven beschikten ten tijde van de controles van de IMH over een wvo-vergunning.

dit kernvoorschriften in de vergunning van zijn. Heel vaak werden de chemicaliën zonder enige voorzieningen opgeslagen in de bedrijfshal, of in bijvoorbeeld een ongeschikte ruimte als een houten loods. Daarnaast was er vaak was er onvoldoende compartimentering bij de opslag en ontbraken bodembeschermende voorzieningen als vloestofdichte vloeren en lekbakken. Ook met de naleving van de hiertoe opgestelde CPR-richtlijnen – voor zover voorgeschreven in de vergunning – was het slecht gesteld.

De naleving van de vergunning op grond van de Wet Verontreiniging Oppervlaktewateren werd door de IMH gemiddeld als redelijk beoordeeld. Vijf bedrijven overschreden (af en toe) de emissie-eisen. Het bleek vooral dat niet voldaan werd aan de eis ten aanzien van de zuurgraad van het afvalwater, bij uitzondering werden andere waarden (bijvoorbeeld zwavel of chroom) overschreden. Met betrekking tot het opstellen van saneringsplannen voor kleurstofhoudend afvalwater en milieugevaarlijke stoffen werd geconstateerd dat van de elf bedrijven die een dergelijke inspanningsverplichtingen kenden er zes bedrijven waren die dit voorschrift overtraden.

Tenslotte werd door de IMH gecontroleerd of de gevaarlijke afvalstoffen aan een bevoegde vergunninghouder werden afgegeven. Op één uitzondering na was dat bij alle bedrijven het geval. Tweemaal werd echter opgemerkt dat afgewerkte olie aan een daartoe niet erkende afnemer werd meegegeven. Ook werd de registratie van de afvoer van het gevaarlijk afval gecontroleerd. Over het algemeen werd de administratie hiervan goed bijgehouden. Bij drie bedrijven was de administratie echter duidelijk onvoldoende. Ook kwam het voor dat formulieren niet helemaal juist werden ingevuld.<sup>28</sup>

Zoals aangegeven in § 1.4.6 zeggen de scores van de IMH niet alles. De inspecties van de IMH betroffen een momentopname. Nader onderzoek liet zien dat er bedrijven waren die goede scores hadden ontvangen, maar die voor of na het bezoek van de IMH toch structureel milieuovertredingen pleegden. Daarnaast geldt dat bij kwalitatief ontoereikende vergunningen vaak weinig inspanningen van het bedrijf worden gevraagd en dat bij de naleving hiervan gemakkelijk tot een goede score kan worden gekomen. Tenslotte zijn de scores van de IMH enigszins gedateerd: de controles werden in 1993 uitgevoerd. Sindsdien kan er veel veranderd zijn met betrekking tot de milieuvoorzieningen binnen de bedrijven en de naleving van de voorschriften.

---

28. Zes van de dertig bezochte bedrijven maakten gebruik van bestrijdingsmiddelen. Deze bedrijven heeft de IMH ook gecontroleerd op de naleving van de Bestrijdingsmiddelenwet. Twee bedrijven maakten gebruik van het niet officieel toegelaten middel Mystox, in beide gevallen heeft het ministerie van VROM een schriftelijke gedoogbeschikking afgegeven voor gebruik totdat er duidelijkheid is over de officiële toelating van het middel. Een ander bedrijf had een gedoogbeschikking voor het gebruik van het middel Afrotin. Bij twee van de zes bedrijven voldeed de opslag niet aan de voorschriften van de Bestrijdingsmiddelenwet.

Figuur 2 Schema casestudies textielveredelingsindustrie

<p>TN1 Proces: productie en verven van garens Product: naaigarens Leeftijd: ± 80 jaar Aantal werknemers: ± 50 BIM: in ontwikkeling Arbozorg: weinig Naleving milieu: zeer goed, doet meer dan is voorgeschreven Naleving arbo: enkele overtredingen Bijzonderheden: naleving milieuregels is opvallend veel beter dan naleving arboregels, proces-verbaal door Arbeidsinspectie na ongeval met letsel</p>	<p>TN2 Proces: bedrukken en <i>finishen</i> van textiel Product: textiel voor huishoudelijke toepassingen Leeftijd: ± 50 jaar Aantal werknemers: ± 110 BIM: ja Arbozorg: goed Naleving milieu: geen overtredingen bekend Naleving arbo: een enkele overtreding Bijzonderheden: koploper op het terrein van maatregelen aan de bron, zoals hergebruik en afvalpreventie</p>	<p>TN3 Proces: batikken en roldrukken Product: confectietextiel voor West-Afrika Leeftijd: ± 150 jaar Aantal werknemers: ± 600 BIM: ja Arbozorg: goed Naleving milieu: incidentele overtreding, verder goed Naleving arbo: een enkele overtreding Bijzonderheden: kende vroeger grote milieuproblemen, de afgelopen decennia zeer grote investeringen in milieumaatregelen gedaan</p>
	<p>TN4 Proces: weven, persen en bedrukken Product: velours voor industrieel en particulier gebruik, onder andere als meubelstof Leeftijd: ± 100 jaar Aantal werknemers: ± 50 BIM: in ontwikkeling Arbozorg: in ontwikkeling Naleving milieu: geen overtreding door verouderde vergunning Naleving arbo: geen overtredingen bekend Bijzonderheden: sterk verouderde wm-vergunning, aantal milieuhygiënische gebreken die niet in de vergunning geregeld zijn, deel van zelfde concern als TN3</p>	
<p>TO1 Proces: verven, drukken, chemische <i>finishing</i> Product: divers veredeld textiel Leeftijd: ruim 150 jaar Aantal werknemers: ± 85 BIM: nee Arbozorg: nee Naleving milieu: opslag milieubelastende stoffen voldoet niet, overschrijding termijnen Naleving arbo: overtredingen niet bekend, wel ongevallen Bijzonderheden: sterk verouderde wm-vergunning, loonveredelaar, zeer slechte bedrijfseconomische situatie</p>	<p>TO2 Proces: diverse hoogwaardige bewerkingen van textiel (bijvoorbeeld vlamvertragend maken) Product: specialistische weefsel (bijvoorbeeld tent-, zon- en zeildoek) Leeftijd: ± 150 jaar Aantal werknemers: ± 200 BIM: in ontwikkeling Arbozorg: in ontwikkeling Naleving milieu: in verleden veel geur- en geluidsoverlast, nu verbetering Naleving arbo: geen overtredingen bekend Bijzonderheden: na lange conflicten convenant gesloten met gemeente en omwonenden</p>	<p>TO3 Proces: bedrukken textiel Product: huishoudelijk textiel, meubelstoffen Leeftijd: ± 110 jaar Aantal werknemers: ± 240 BIM: in ontwikkeling Arbozorg: in ontwikkeling Naleving milieu: in verleden bodemverontreiniging en geur- en geluidsoverlast, nu verbetering, wel overschrijding afvalwaternormen Naleving arbo: gemiddeld Bijzonderheden: lange geschiedenis van milieuproblemen, veel geïnvesteerd in milieumaatregelen, desondanks met regelmaat nog overtreding milieuvorschriften</p>

Desondanks geven de scores van de IMH duidelijk aan dat er verschillen zijn in de mate waarin textielveredelingsbedrijven de verschillende milieuvorschriften naleven. De verschillende geïnterviewde experts bevestigen dit. Over de verschillen in naleving van arboregeling binnen de textielveredelingsbranche is minder bekend. De Arbeidsinspectie heeft wel een handhavingproject binnen de textielbranche uitgevoerd, maar dit project was meer gericht op textielproductie dan op textielveredeling. Wel blijkt uit gegevens van de Arbeidsinspectie dat er bij textielveredelingsbedrijven zich met zekere regelmaat ongevallen voordoen die worden veroorzaakt door onvoldoende veiligheidsmaatregelen. Ook komen niet alle textielveredelingsbedrijven de systeemverplichtingen van de Arboregeling na.

#### *De regelnalevers en de regelovertreders*

Ook in de textielveredelingsindustrie is de naleving van milieu- en arboregels door zeven ondernemingen als casestudie bestudeerd. Het betrof vier bedrijven die als regelnalever werden aangemerkt en drie regelovertreders. Enkele kenmerken zijn in schema gezet op pagina 39, figuur 2. Een meer uitgebreide beschrijving is te vinden in bijlage 3.

### 1.6 INDELING VAN DIT PROEFSCHRIFT

Dit proefschrift bestaat uit vier delen. Het eerste deel vormt de introductie en bestaat uit drie hoofdstukken. In dit eerste hoofdstuk is een introductie gegeven op het onderzoek.

Hoofdstuk 2 is het juridisch kader van het proefschrift. In het hoofdstuk wordt een uiteenzetting gegeven van de (sociaal-economische) regelgeving die ondernemingen als normadressaat hebben, in het bijzonder regelgeving op het terrein van arbeidsomstandigheden (arbo) en milieu.

Hoofdstuk 3 vormt het theoretisch kader van het proefschrift. Daarbij wordt gekeken welke inzichten de criminologie en organisatiekunde kunnen bieden in de achtergronden van het regelnalevend gedrag van ondernemingen. In het bijzonder wordt gekeken naar bedrijfskenmerken en omgevingskenmerken die van invloed kunnen zijn op regelnaleving. In de volgende hoofdstukken zal de invloed van deze organisatorische en contextuele condities op het regelnalevend gedrag van ondernemingen worden nagegaan.

In het tweede deel wordt gezocht naar de organisatorische condities die ten grondslag liggen aan het al of niet naleven van milieuregels door ondernemingen, in het bijzonder bedrijven in de bedrijfstakken afvalverwerking en textielveredeling. Welke invloed hebben de verschillende organisatorische

kenmerken van bedrijven op de mate van naleving van milieu- en arbo-regels?

In hoofdstuk 4 wordt uitgegaan van de klassieke verklaring van wets-overtreding door ondernemingen waarbij ondernemingen op grond van een rationele en a-morele calculatie tot regelovertreding besluiten (Van de Bunt, 1992). In dit hoofdstuk wordt nagegaan welke rol het winststreven van ondernemingen, de kosten en baten van regelnaleving en -overtreding en de bedrijfseconomische situatie spelen bij de mate van naleving van milieu- en arboregels door ondernemingen.

Op de klassieke visie op de onderneming zijn twee vormen van kritiek mogelijk. In hoofdstuk 5 wordt de rationaliteit van ondernemingen ter discussie gesteld. Worden beslissingen omtrent wetsnaleving door ondernemingen wel op rationele wijze genomen? Zijn ondernemingen überhaupt in staat wettelijke voorschriften na te leven? In dit hoofdstuk wordt nagegaan welke rol de professionaliteit van een onderneming speelt bij de mate van naleving van milieu- en arboregels.

In hoofdstuk 6 wordt de veronderstelde amoraliteit van ondernemingen onder de loep genomen. Zijn ondernemingen wel zo amoreel met betrekking tot wetsnaleving? In dit hoofdstuk wordt gekeken of morele overwegingen een rol spelen bij wetsnaleving of -overtreding door ondernemingen.

In het derde deel wordt gekeken naar externe factoren die van invloed kunnen zijn op de wijze waarop ondernemingen wettelijke regels naleven. Bedrijven opereren immers in een bepaalde economische en maatschappelijke omgeving. Welke contextuele condities zijn op welke wijze van invloed op de mate van naleving van milieu- en arboregels door bedrijven, in het bijzonder bedrijven in de bedrijfstakken afvalverwerking en textielveredeling? Daarbij wordt een onderscheid gemaakt tussen de bestuurlijke, de sociale en de zakelijke omgeving van een onderneming.

In de hoofdstukken 7 en 8 staat de bestuurlijke omgeving van de onderneming centraal. Deze bestuurlijke omgeving wordt in eerste instantie gevormd door de wettelijke regels zelf waaraan een onderneming moet voldoen. In hoofdstuk 7 zal worden nagegaan welke vanuit de regelgeving zelf komende knelpunten kunnen leiden tot overtreding. De bestuurlijke omgeving van de onderneming wordt daarnaast gevormd door de handhavende instanties die langskomen om de naleving van regelgeving door de onderneming te controleren. In hoofdstuk 8 wordt gekeken naar enkele facetten van de handhaving die van invloed kunnen zijn op regelnalevend gedrag van bedrijven.

In hoofdstuk 9 staan de zakelijke en de sociale omgeving van een onderneming centraal. De zakelijke omgeving van een onderneming wordt gevormd door de branche of markt waarin een onderneming actief is en de

partijen waarmee een onderneming een zakelijke verhouding heeft. In dit hoofdstuk wordt nagegaan welke invloed deze zakelijke omgeving heeft op de naleving van wettelijke regels door ondernemingen.

Een bedrijf functioneert niet alleen in een zakelijke en bestuurlijke omgeving, maar ook in een sociale omgeving van omwonenden en belangenorganisaties. In hoofdstuk 9 wordt daarom mede gekeken naar de invloed deze sociale omgeving op de naleving van milieu- en arboregels door ondernemingen.

Deel vier vormt het slot van dit proefschrift. In dit laatste hoofdstuk zullen de belangrijkste bevindingen van het onderzoek worden samengevat en zal aan de hand daarvan een antwoord worden gegeven op de probleemstelling. Tevens zal daarbij worden ingegaan op de consequenties van de onderzoeksresultaten voor (zelf)regulering van ondernemingsgedrag en op de aanknopingspunten die de onderzoeksbevindingen bieden voor preventieve of repressieve handhaving van regelgeving waarvan ondernemingen normadessaat zijn.

Tenslotte volgen hier nog enige opmerkingen over de wijze waarop de onderzoeksgegevens in dit proefschrift worden gepresenteerd. Dit proefschrift is grotendeels gebaseerd op casestudies. Het had wellicht voor de hand gelegen deze casestudies ieder afzonderlijk te behandelen. Bij de weergave van de resultaten van de casestudie, zou dan kunnen worden aangegeven wat de belangrijkste oorzaken en achtergronden zijn van de geconstateerde mate van naleving van milieu- en arboregels door het betreffende bedrijf. De casestudies zouden per branche of per type regelnalever – regelnalever of regelovertreder – kunnen worden gepresenteerd.

Omdat de casestudies echter ten dienste staan van het inhoudelijke betoog over de achtergronden van verschillen in regelnaleving door ondernemingen, is gekozen voor een andere wijze van weergave van de resultaten van de casestudies: geen bespreking per case, maar per (soort) organisatie- of omgevingskenmerk. Daarbij is op basis van het literatuuronderzoek een keuze gemaakt voor het onderscheid in organisatorische en contextuele condities voor regelnaleving, oftewel de organisatiekenmerken en de omgevingskenmerken. De casestudies zijn opgeknipt in stukjes die worden weergegeven op de plaats waar zij als illustratie of onderbouwing kunnen fungeren voor het daar besproken onderwerp. De relevante passages uit de casestudies worden in de volgende hoofdstukken met een kleiner lettertype weergegeven. Ook andere zaken die wel van belang zijn, maar toch meer het karakter hebben van een uitweiding, toelichting of toevoeging, worden op een dergelijke wijze weergegeven.



## 2.1 INLEIDING

Dit hoofdstuk vormt het juridisch kader van dit proefschrift. Daarbij worden de twee belangrijkste elementen van de probleemstelling toegelicht: onderneming en regelgeving.

Allereerst het begrip onderneming. Hieronder wordt een definitie gegeven van dit begrip en er wordt kort ingegaan op de rechtspersoonlijkheid van de onderneming en de strafrechtelijke consequenties daarvan. Vervolgens wordt een schets gegeven van de aard en ontwikkeling van (sociaal-economische) regelgeving die ondernemingen als normadressaat hebben, in het bijzonder regelgeving op het terrein van arbeidsomstandigheden (arbo) en milieu. Bijzondere aandacht wordt besteed aan de wijze van strafbaarstelling van de overtreding van deze regelgeving in het economisch strafrecht en de toenemende nadruk op de eigen verantwoordelijkheid van normadressaten voor de beoogde normnaleving.<sup>1</sup>

Aan de ene kant fungeert regelgeving als een soort decor waarvoor het werkelijke onderwerp van dit onderzoek zich afspeelt: de naleving van die regels door ondernemingen. Deze kant van de regelgeving staat in dit hoofdstuk centraal. Aan de andere kant kunnen de regels zelf een belangrijke factor vormen bij de mate van naleving door normadressaten. Deze kant van de regelgeving komt in hoofdstuk 7 aan de orde. Dit betekent dat in dit hoofdstuk geen antwoord wordt gegeven op een van de onderzoeksvragen. Dit hoofdstuk geeft een uiteenzetting van het complex van regelgeving waarvan de naleving in de rest van dit proefschrift ter discussie zal staan.

## 2.2 ONDERNEMING EN RECHTSPERSOON

In dit onderzoek zullen de begrippen organisatie, onderneming en bedrijf veelvuldig worden gehanteerd. Het is daarom noodzakelijk eerst tot een

---

1. De normadressaat is degene tot wie de norm zich richt, degene op wie rechtens de plicht rust de norm na te leven (Blomberg, 2000:41).

definiëring van deze begrippen te komen. Volgens Keuning en Eppink is een organisatie 'een doelrealiserend samenwerkingsverband waarin belanghebbende partijen in een coalitie samenwerken om een gemeenschappelijk doel te bereiken, maar ook om (ieder voor zich) een eigen doelstelling te realiseren.' (1993:5). Van alle organisatievormen nemen *bedrijven* een belangrijke plaats in. Bedrijven zijn organisaties die goederen of diensten produceren. Bij het begrip bedrijf ligt dus de nadruk op het productie-aspect. Vele van deze bedrijven zijn *ondernemingen*. Ondernemingen hebben het maken van winst als organisatiedoel. Bij het begrip onderneming ligt de nadruk dus op het financiële aspect.

Dit onderzoek richt zich op verschillen in regelnaleving tussen *ondernemingen*. De bestudeerde ondernemingen zijn echter tevens *bedrijf* en *organisatie*. De begrippen worden daarom door elkaar heen gebruikt.

Juridisch gezien bestaat een onderneming uit één of meer rechtspersonen, uitgezonderd de vennootschap zonder rechtspersoonlijkheid. Een onderneming die rechtspersoon is, kan verschillende rechtsvormen hebben: een besloten vennootschap (bv), een naamloze vennootschap (nv) of een coöperatie.

Op grond van art. 51 Wetboek van Strafrecht kunnen rechtspersonen zich schuldig maken aan het plegen van strafbare feiten.<sup>2</sup> De strafbaarheid van de rechtspersoon is een vorm van functioneel daderschap. Dat houdt in dat een gedraging van één of meerdere natuurlijke personen wordt toegerekend aan een rechtspersoon. Bij het functioneel daderschap verdwijnt strafrechtelijk gezien de 'onmiddellijke' (feitelijke) dader uit beeld en is de 'middellijke' dader de pleger van het delict. Het kan overigens zo zijn dat ook de feitelijke pleger strafrechtelijk aansprakelijk wordt gesteld, als zelfstandige pleger of als deelnemer. Het functioneel daderschap is door de Hoge Raad in het IJzerdraadarrest aanvaard.<sup>3</sup> Voor het functioneel daderschap dient te zijn voldaan aan het beschikking- en aanvaardingscriterium: de functionele dader moet zodanige invloed of zeggenschap hebben op de verboden gedraging dat hij deze kan voorkomen en hij moet deze expliciet of impliciet hebben aanvaard. In het geval van overtredingen wordt aan deze criteria voldaan indien deze hebben plaatsgevonden in het kader van de normale bedrijfsvoering en bedrijfsprocessen.<sup>4</sup>

Behalve de rechtspersoon zelf kunnen op grond van art. 51 lid 2 sub 2 ook leiding- en opdrachtgevers worden vervolgd voor de strafbare feiten van de rechtspersoon. Het strafrechtelijk aansprakelijk stellen van de feitelijke

---

2. Het begrip rechtspersoon wordt in art. 51 Sr in ruime zin uitgelegd. Voor strafrechtelijke doeleinden wordt in het derde lid van art. 51 de vennootschap zonder rechtspersoonlijkheid aan de rechtspersoon gelijkgesteld.

3. HR 23 februari 1954, NJ 1954, 378.

4. HR 23 februari 1993, NJ 1993, 605.

opdrachtgever is doorgaans niet bijzonder problematisch. Als eenmaal vaststaat dat de rechtspersoon een strafbaar feit heeft begaan, dan dient nog bewezen te worden dat de verdachte opdracht heeft gegeven. Daarvoor zijn geen ingewikkelde bewijsconstructies nodig. Dat kan anders liggen bij het leidinggeven, met name wanneer het nalatigheid betreft. Dan ontbreekt er immers een expliciete opdracht en is het veel moeilijker vast te stellen of de feitelijke gang van zaken leiding geven impliceert. Hoeveel betrokkenheid is vereist om van leidinggeven te kunnen spreken? De Slavenburg jurisprudentie van de Hoge Raad schept in deze kwestie enige duidelijkheid, in het bijzonder de Slavenburg II-beschikking:<sup>5</sup>

‘Van feitelijk leiding geven aan verboden gedragingen kan onder omstandigheden sprake zijn indien de desbetreffende functionaris – hoewel daartoe bevoegd en redelijkerwijs gehouden – maatregelen ter voorkoming van deze gedragingen achterwege laat en bewust de aanmerkelijke kans aanvaardt dat de verboden gedragingen zich zullen voordoen. In deze situatie wordt de zojuist bedoelde functionaris geacht opzettelijk de verboden gedragingen te bevorderen.’

Het voorgaande betekent dat de dader degene is die de norm daadwerkelijk schendt, degene die aan de normschending bijdraagt dan wel degene aan wie de schending van de norm wordt toegerekend (Blomberg, 2000:41). Daderschap is evenwel een strafrechtelijk leerstuk, het bestuursrecht kent uitsluitend overtreders en niet-overtreders. Overtreder is degene die een tot hem gerichte wettelijke norm daadwerkelijk schendt. In het bestuursrecht kan alleen de normadressaat als overtreder worden aangemerkt. Geadresseerde is doorgaans de rechtspersoon, bijvoorbeeld de houder van een milieuvergunning. Een werknemer in een bedrijf die een voorschrift niet naleeft, wordt in het bestuursrecht niet aangemerkt als overtreder, wanneer hij geen geadresseerde is van dat voorschrift. Degene die geen normadressaat is en de norm feitelijk schendt, blijft in het bestuursrecht in beginsel buiten schot. Door de deelnemingsfiguren in het strafrecht is het mogelijk tevens anderen dan de normadressaat te vervolgen wegens het gedeeltelijk vervullen van de delictsomschrijving.<sup>6</sup>

---

5. HR 19 november 1985, NJ 1987, 321; HR 16 december 1986, NJ 1987, 321.

6. Zie uitgebreid over normadressaat en daderschap: Blomberg, 2000:41–59.

### 2.3 ECONOMISCH STRAFRECHT

Sinds de jaren vijftig dienen ondernemingen te voldoen aan steeds meer regels op het terrein van het sociaal-economisch orderingsrecht. Het sociaal-economisch orderingsrecht is het stelsel van wetten en regelingen waarmee de overheid het sociaal-economisch leven beïnvloedt (Wladimiroff, 1990:16). De overheid grijpt hiermee regelend in op diverse terreinen, waaronder milieu (Wet Milieubeheer), werkgelegenheid (Wet arbeid vreemdelingen), arbeidsomstandigheden (Arbowet), vervoer (Rijtijden, Wet Personenvervoer), volksgezondheid (Warenwet), landbouw (Meststoffenwet), prijzen (Prijzenwet), financieel verkeer (Wet Toezicht Kredietwezen, Wet Melding Ongebruikelijke Transacties) of ter regulering van markten van producten en diensten (Mededingingswet, Wet Toezicht Effectenverkeer). Deze bijzondere wetgeving is na de Tweede Wereldoorlog ingevoerd om het economisch verkeer te ordenen en te reguleren en heeft vaak ondernemingen als normadresaat. 'Die wetten regelen uiteenlopende onderwerpen, die men slechts globaal onder één noemer kan brengen, nl. in zover zij verband houden met de inrichting van het economisch leven' (Mulder, 1959:5).

De sociaal-economische orderingswetgeving heeft een bestuursrechtelijk karakter, terwijl overtreding strafbaar is gesteld in de Wet op de Economische Delicten (WED).<sup>7</sup> Veel wetsovertredingen begaan door ondernemingen betreffen dus WED-delicten (Huisman en Niemeijer, 1998). Echter ook in het Wetboek van Strafrecht zijn delicten te vinden die door ondernemingen kunnen worden gepleegd, bijvoorbeeld niet-ambtelijke omkoping (art. 328ter), milieuverontreiniging (artt. 173a en 173 b), bekendmaking van bedrijfsgeheimen (art. 273), valsheid in geschrifte (art. 225), oplichting (art. 326 Sr) en zelfs dood of lichamelijk letsel door schuld (artt. 307–309). Dergelijke delicten uit het commune of het bijzondere strafrecht, die in de sfeer van het 'economisch leven' worden gepleegd, worden aangeduid als economische delicten.<sup>8</sup> Dat het daarbij veelal om ondernemingen gaat, mag blijken uit de omschrijving van economische delicten door De Roos (1987:1): 'delicten begaan door ondernemingen en personen in de economische sfeer; dat wil zeggen, door ondernemingen in het kader van hun deelneming aan het economisch verkeer alsmede door personen in het kader van de economische activiteit van ondernemingen.'

De vanuit de criminologie veel geopperde stelling dat de strafwetgeving een getrouwe afspiegeling is van de machtsverhoudingen in de samenleving en dat met name het gedrag van burgers uit de lagere sociale klassen straf-

7. Bij sommige wetten is de strafbepaling in de wet zelf te vinden.

8. Dit is de opvatting van het begrip economische delicten 'in ruime zin' (De Roos, 1987:1–2; Wladimiroff, 1990: 17). Onder economische delicten 'in enge zin' worden doorgaans alleen de WED-delicten begrepen.

baar wordt gesteld, is op grond van het voorgaande aantoonbaar onjuist. Er zijn veel meer wetten die ondernemingsgedrag dan typische *lower class* gedragingen strafbaar stellen (Van de Bunt, 1992:12).<sup>9</sup> Juridisch gezien is er sinds de invoering van de Wet Economische Delicten in de jaren vijftig sprake van een sterke mate van criminalisering van ondernemingsgedrag.<sup>10</sup> Vrijwel alle aspecten van de bedrijfsvoering zijn gebonden aan regels, waarvan de overtreding veelal strafbaar is gesteld. Deze voorschriften hebben bijvoorbeeld betrekking op de financiële administratie, het afdragen van sociale premies, belastingen, sluiting- en werktijden, arbeidsomstandigheden en arbeidsverhoudingen, milieuzorg, veiligheid- en kwaliteitseisen van producten, enzovoorts. Op overtreding van deze voorschriften staan geenszins kinderachtige straffen. De WED kent bijvoorbeeld de stillegging van de onderneming, maximum gevangenisstraffen van een half tot zes jaar (afhankelijk van de categorie in art. 1 WED en of het delict met schuld en opzet is begaan) en geldboetes die kunnen oplopen tot 1 miljoen gulden.

Deze ontwikkeling gaat steeds verder: wat enkele decennia terug nog een algemeen aanvaarde en gebruikelijke bedrijfsactiviteit was, kan inmiddels een strafbaar feit opleveren. Een goed voorbeeld vormt milieuverontreiniging: een halve eeuw geleden nog nauwelijks een issue, inmiddels streng gereguleerd in vele milieuwetten en – getuige de zaak TCR – goed voor zware gevangenisstraffen. Het meest recente voorbeeld is wellicht *front running* en gebruik van voorkennis bij de handel in aandelen. In de jaren tachtig was dit nog niet strafbaar en een algemeen gebruik op de Amsterdamse beurs (Faber, 1998). Inmiddels zijn er diverse strafrechtelijke onderzoeken geopend tegen (onder andere) professionele beleggers en commissionairshuizen.

Een onderneming moet vandaag de dag haar weg vinden in een woud van wetten en voorschriften. Ondernemen is vanuit dit oogpunt spitsroeden lopen. Een misstap betekent al snel een wetsovertreding en mogelijk een bestuursrechtelijke of strafrechtelijke sanctie. Binnen dit woud van wet- en regelgeving wordt in dit onderzoek gekeken naar de naleving van regels op het terrein van het milieu en arbeidsomstandigheden. In de volgende paragrafen zal een nadere uiteenzetting worden gegeven van deze typen regelgeving.

---

9. Dit laat onverlet dat er wel grote verschillen kunnen zijn in de aard en mate van rechtshandhaving ten aanzien van de gedragingen van de hogere en lagere sociale klassen.

10. De vraag of deze juridische criminalisering de maatschappelijke opvattingen over criminaliteit volgt of dat juist door strafbaarstelling beoogt wordt een maatschappelijke criminalisering van ondernemingsgedrag op gang te brengen, komt in de volgende paragraaf aan de orde.

## 2.4 MILIEUREGELGEVING

### 2.4.1 *De ontwikkeling van het milieurecht*

De keerzijde van de economische groei die na de Tweede Wereldoorlog in West-Europa ontstond, was de aantasting van het fysieke leefmilieu. De economische expansie ging voor een deel ten koste van het milieu. Vanaf de jaren zestig kwam er meer zicht op en belangstelling voor de milieuproblematiek. Dit vertaalde zich in de invoering van regels die de bescherming van het milieu tot doel hadden. Milieuregelgeving was er tot dan toe nog nauwelijks. In de jaren zestig zijn enkele bijzondere wetten met betrekking tot bepaalde gevaarlijke stoffen ingevoerd: de Bestrijdingsmiddelenwet (1962), de Wet Gevaarlijke Stoffen (1963) en de Kernenergiewet (1963). De Hinderwet bestond al in de vorige eeuw, maar kreeg steeds meer een milieurechtelijke betekenis. Bedrijven dienden te beschikken over een Hinderwetvergunning waarin voorschriften m.b.t. het milieu werden opgenomen, bijvoorbeeld ten aanzien van geur- en geluidsoverlast. De eerste echte milieuwetten werden eind jaren zestig en begin jaren zeventig ingevoerd: de Wet Verontreiniging Oppervlaktewateren<sup>11</sup> en de Wet inzake de Luchtverontreiniging.<sup>12</sup>

De belangstelling voor het milieu was aanvankelijk vooral een nasleep van de sociale onrust van de jaren zestig. De publieke opinie werd pas echt wakker geschud door internationale milieurampen als het dioxineschandaal in Seveso in 1976 en de ramp met de olietanker Amoco Cadiz in 1978. In Nederland ontstond een affaire rond de ontdekking van illegaal gestort gif onder een woonwijk in Lekkerkerk. Deze schandalen hebben er mede toe geleid dat de milieuproblematiek in toenemende mate op de maatschappelijke en politieke agenda terecht kwam. Behalve in regelgeving, uitte zich dit ook in allerlei milieurechtelijke publicaties, zoals beleidnota's, preadviezen, themanummers en inleidende boeken (Faure e.a. (red.), 1991:18; Brussaard e.a. (red.), 1996:5)

Vanaf de tweede helft van de jaren zeventig kwam de stroom milieuwetgeving pas goed op gang. Ingevoerd werden de Wet Verontreiniging Zeewater<sup>13</sup>, de Wet Chemische Afvalstoffen<sup>14</sup>, de Afvalstoffenwet<sup>15</sup>, de Wet Geluidhinder<sup>16</sup>, de Wet Algemene Bepalingen Milieuhygiëne<sup>17</sup>, een ingrijpende herziening van de Hinderwet<sup>18</sup>, de Interim-wet Bodem-

---

11. Staatsblad, 1969, 536.

12. Staatsblad, 1970, 580.

13. Staatsblad, 1975, 352.

14. Staatsblad, 1976, 214.

15. Staatsblad, 1977, 455.

16. Staatsblad, 1979, 99.

17. Staatsblad, 1979, 442.

18. Staatsblad, 1981, 409.

sanering<sup>19</sup>, de Wet Milieugevaarlijke Stoffen<sup>20</sup>, een uitbreiding van de Wet Algemene Bepalingen Milieuhygiëne met een regeling voor milieueffectrapportage<sup>21</sup>, de Wet Bodembescherming<sup>22</sup> en de Meststoffenwet.<sup>23</sup>

Op grond van de Urgentienota Milieuhygiëne<sup>24</sup> vond de ontwikkeling van het milieurecht plaats door een stelsel van sectorale milieuwetten, dat wil zeggen een wet per milieucompartiment (water, lucht, bodem) of vorm van milieuverontreiniging. Deze werkwijze werd slagvaardiger geacht dan het opstellen van een algemene milieuwet voor alle vormen van verontreiniging. Al in de jaren zeventig ontstond echter het besef dat een zekere integratie van de milieuwetgeving nodig was om te kunnen voorkomen dat problemen alsmaar van de ene naar de andere sector worden doorgeschoven (Michiels, 1998:1). Met de Wet Algemene Bepalingen Milieuhygiëne werd een eerste stap in die richting gezet.

Tot voor kort had de ontwikkeling van het milieurecht vooral een nationaal karakter. Veel problemen kenmerken zich echter door een grensoverschrijdend karakter. Dit betekent dan ook dat het accent in toenemende mate verschuift naar Europees en zelfs volkenrechtelijk milieurecht (Brussaard e.a. (red.), 1996).

#### 2.4.2 *De Wet Milieubeheer*

De echte integratie van het Nederlandse milieurecht kreeg gestalte met de invoering van de Wet Milieubeheer.<sup>25</sup> De Wet Milieubeheer vervangt de Hinderwet, de Afvalstoffenwet, de Wet Chemische Afvalstoffen, de Wet Geluidhinder, Wet inzake Luchtverontreiniging en de Wet Algemene Bepalingen Milieuhygiëne. De Wet Milieubeheer bevat vele belangrijke wijzigingen ten opzicht van de voorheen geldende milieuwetgeving.<sup>26</sup>

De Wet Milieubeheer kent vijf soorten instrumenten voor milieubeleid (afgezien van handhaving): plannen en programma's, vergunningen en ontheffingen, milieukwaliteitseisen en financiële instrumenten. Afgezien van de financiële instrumenten gaat het om klassieke, directe regulering, gebaseerd op plannen en normen.

---

19. Staatsblad, 1982, 763.

20. Staatsblad, 1985, 639.

21. Staatsblad, 1986, 211.

22. Staatsblad, 1986, 374.

23. Staatsblad, 1986, 598. Dit overzicht is ontleend aan Brussaard e.a. (red.), 1996:5.

24. Tweede Kamer, 1971–1972, 11 906.

25. Staatsblad, 1992, 551.

26. Belangrijke nieuwe elementen zijn onder andere de integrale milieuvergunning, de inhoudelijke en procedurele afstemming met de vergunning op grond van de Wet Verontreiniging Oppervlaktewater, verbetering en harmonisering van handhavingbevoegdheden en de regeling van milieubeleidsplannen en milieuprogramma's.

De Wet Milieubeheer heeft het karakter van een algemene milieukaderwet 'met normatieve elementen' (Michiels, 1998:5). Dit betekent enerzijds dat de wet veel bepalingen bevat die de toedeling van bevoegdheden en de procedures voor het gebruik van die bevoegdheden regelen, maar dat de uitwerking daarvan geschiedt in nadere regelingen, zoals algemene maatregelen van bestuur (amvb), richtlijnen, provinciale milieuverordeningen en milieubeleidsplannen. Anderzijds kent de wet ook normatieve bepalingen, zoals de algemene zorgplichtbepaling dat een ieder voldoende zorg voor het milieu in acht moet nemen en de zorgplicht van het bevoegd gezag ten aanzien van de handhaving. Voor de normadressaten van de Wet Milieubeheer betekent het karakter van kaderwet dat de directe normen waaraan men dient te voldoen, veelal niet zijn te vinden in de wet zelf, maar in een van de uitvoeringsregelingen.

Een belangrijk reguleringsinstrument uit de Wet Milieubeheer is de vergunning. Een vergunning op grond van de Wet Milieubeheer is vereist voor de oprichting en exploitatie van een inrichting.<sup>27</sup> 'Inrichting' is in dit verband een belangrijk begrip. Een inrichting is volgens art. 1.1 Wet Milieubeheer 'elke door de mens bedrijfsmatig of in een omvang alsof zij bedrijfsmatig was, ondernomen bedrijvigheid die binnen een zekere begrenzing pleegt te worden verricht.' Op grond van dit artikel zijn die inrichtingen vergunningplichtig, die bij algemene maatregel van bestuur zijn aangewezen als inrichtingen die nadelige gevolgen voor het milieu kunnen veroorzaken. De algemene maatregel van bestuur waarin de categorieën inrichtingen zijn aangewezen, is het Inrichtingen- en vergunningenbesluit.

Waarom is het begrip inrichting in verband met dit onderzoek een belangrijk begrip? Degene die de inrichting drijft is in beginsel vergunninghouder en derhalve de normadressaat van de vergunningvoorschriften (Blomberg, 2000:41–48). Ter nadere bepaling van het begrip inrichting legt art. 1.1 lid 4 Wet Milieubeheer een uit de jurisprudentie bekende interpretatie in de wet vast: als één inrichting worden beschouwd de tot eenzelfde onderneming of instelling behorende installaties die onderling technische, organisatorische of functionele bindingen hebben en in elkaars onmiddellijke nabijheid zijn gelegen. Deze bepaling maakt niet duidelijk wat onder 'onderneming of instelling' moet worden verstaan, maar in de jurisprudentie werd tot dusver de feitelijke samenhang van de activiteiten van doorslaggevend belang geacht en niet de juridische – waarbij uitgegaan wordt van de rechtspersoon (Michiels, 1998:46). Dit betekent dat een ondernemingen een inrichting is of

---

27. Ingevolge art. 8.1 WM is het verboden zonder daartoe verleende vergunning een inrichting op te richten, in werking te hebben, te veranderen of de werking van de inrichting te veranderen. De vergunningsplicht geldt niet voor inrichtingen die bij een amvb krachtens art. 8.40 WM zijn aangewezen. In dat geval wordt het rechtsregime van de inrichting bepaald door algemene regels.



meerdere inrichtingen kan omvatten, bijvoorbeeld wanneer een onderneming over meerdere vestigingen beschikt. Andersom kunnen meerdere rechtspersonen gezamenlijk één inrichting drijven.

In Nederland is voor ongeveer een derde van de bedrijven die onder het regime van de Wet Milieubeheer vallen een milieuvergunning verplicht (Van Snellenberg en Van de Peppel, 1999:57). De overige bedrijven die geen vergunning nodig hebben zijn sterk vergelijkbare, vaak kleine bedrijven met een overeenkomstige milieubelasting. Voor deze bedrijven zijn algemene regels ontwikkeld die in algemene maatregelen van bestuur zijn neergelegd. Op basis van de Wet Milieubeheer moeten vergunningplichtige bedrijven een vergunning aanvragen bij het bevoegd gezag, veelal Burgemeester en Wethouders van de gemeente waar het bedrijf is gevestigd en voor bedrijven met een zware milieubelasting Gedeputeerde Staten van de provincie.

De vergunning is van groot belang voor een onderneming. Zonder vergunning mag een onderneming geen activiteiten verrichten die nadelige gevolgen hebben voor het milieu. De vergunning bepaalt onder welke voorwaarden en met welke beperkingen deze activiteiten mogen worden verricht. Aan de vergunning worden doorgaans voorschriften verbonden, toegesneden op de specifieke bedrijfssituatie. De vergunningvoorwaarden vormen vaak de belangrijkste milieuvoorschriften waaraan een onderneming moet voldoen.

In de Wet Milieubeheer (artt. 8.11 en 8.12) staat beschreven welke voorschriften aan een vergunning *moeten* worden verbonden en welke voorschriften aan een vergunning *kunnen* worden verbonden. Aan de vergunning moeten die voorschriften worden verbonden die nadelige gevolgen voor het milieu voorkomen of, wanneer dat niet mogelijk is, voorschriften die 'de grootst mogelijke bescherming bieden tegen die gevolgen, tenzij dat redelijkerwijs niet kan worden gevergd (art. 8.13)'. Uitgangspunt daarbij is het zogenaamde 'alara'-beginsel (*as low as reasonably achievable*). Dit roept de vraag op of bij de uitvoering hiervan moet worden gekozen voor de best toepasbare of best uitvoerbare technieken (*best practical means*) of de beste bestaande technieken (*best technical means*). Praktijk en jurisprudentie zullen hier nader uitkomst moeten brengen. Daarbij zullen technische, bedrijfseconomische en maatschappelijke factoren een rol spelen. 'Het stelsel van vergunningverlening veronderstelt dat een zekere schade voor het milieu voor lief moet worden genomen indien de maatschappelijke voordelen van de voor het milieu schadelijke activiteit relatief groot zijn. In essentie gaat het steeds om de afweging van het milieubelang tegen andere belangen.' (Michiels, 1998:61). Deze afweging brengt de verhouding tussen het milieubelang en het (bedrijfs)economische belang tot uitdrukking: voorschriften moeten een zo hoog mogelijke milieubescherming bieden, tenzij dat redelijkerwijs niet van een onderneming gevergd kan worden (Van Snellenberg en

Van de Peppel, 1999:57). Volgens recente jurisprudentie kunnen individuele bedrijfsomstandigheden in deze afweging overigens geen rol spelen. Bij de vraag of milieumaatregelen economisch haalbaar zijn, moet volgens de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State worden gekeken naar vergelijkbare bedrijven, dan wel naar de bedrijfstak waartoe een onderneming behoort.<sup>28</sup> Dit betekent overigens niet dat voor elk bedrijf in een branche hetzelfde beschermingsniveau geldt. Plaatselijke milieu-omstandigheden kunnen dwingen tot een hoger beschermingsniveau en daarmee leiden tot verschillende milieu-eisen voor vergelijkbare bedrijven. Met deze verschillen kunnen ook de verschillen in naleving van deze milieu-eisen samenhangen.

De vergunningvoorschriften kunnen zowel het karakter van doelvoorschriften hebben als van middelvoorschriften. Middelvoorschriften schrijven voor op welke wijze binnen de inrichting een milieubeschermend doel moet worden verwezenlijkt. In doelvoorschriften wordt daarentegen alleen omschreven *wat* dient te worden bereikt, maar niet *hoe* de vergunninghouder dit dient te verwezenlijken. Dit type voorschriften laat de vergunninghouder dus keuzevrijheid in de bepaling van de wijze waarop het doel moet worden bereikt (Van de Peppel, 1995:127). De wet geeft de voorkeur aan doelvoorschriften: middelvoorschriften mogen alleen worden gegeven indien dat noodzakelijk is (art. 18.12 lid 2). Binnen de door de overheid te stellen grenzen moet zoveel mogelijk aan de verantwoordelijkheid van de ondernemer worden overgelaten. Dit heeft geleid tot de ontwikkeling van de vergunning op hoofdzaken. Een vergunning op hoofdzaken bevat aanzienlijk minder voorschriften en is geschreven op het niveau van doelen en randvoorwaarden waarbinnen het bedrijf zelf bepaalt hoe het daar aan voldoet. Een dergelijke vergunning kan gekoppeld zijn aan of verwijzingen bevatten naar het bedrijfsinterne milieuzorgsysteem van de vergunninghouder.<sup>29</sup>

Hoewel de vergunning op hoofdzaken de toekomst lijkt te hebben, is de praktijk (getuige de ervaringen in dit onderzoek) vaak nog lang niet zover. Veel bedrijven uit dit onderzoek beschikten over een oude Hinderwetvergunning die na invoering van de Wet Milieubeheer geldt als wm-vergunning. In deze vergunningen staan nog steeds veel middelvoorschriften. Sommige vergunningverleners lijken ook nu nog de neiging te hebben 'klassieke' vergunningen met veel middelvoorschriften te verstrekken.

Behalve voorschriften ter bescherming van het milieu, kunnen in een vergunning ook allerlei onderzoek-, reken-, meet-, registratie-, melding- en

28. Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State, 24 juni 1999, AB 2000, nr. 93, m.nt. M.P. Jongma.

29. Het ministerie van vrom stelt dat de ontwikkeling van bedrijfsinterne milieuzorgsystemen en de aanpak via bedrijfsmilieuplannen de eigen verantwoordelijkheid van het bedrijf onderstreept. Een adequaat functionerend milieuzorgsysteem in combinatie met een door de overheid goedgekeurd bedrijfsmilieuplan kan de overheid het vertrouwen geven, dat het bedrijf voldoet aan wet- en regelgeving en streeft naar het continu verbeteren van de milieuprestaties (vrom, 1995; 1999). Zie hierover Van Gestel en Verschuuren, 1999.

instructieverplichtingen worden opgelegd (art. 8.13). Als binnen de inrichting afvalstoffen worden verwijderd (die al dan niet binnen de inrichting zijn ontstaan), moet de vergunning een registratieplicht bevatten ten aanzien van hoeveelheid, aard en oorsprong van de afvalstoffen (art. 8.14). Deze bepaling geldt voor zowel textielveredelende als afvalverwerkende bedrijven. Voor wat betreft het verwijderen van afvalstoffen die van buiten de inrichting afkomstig zijn, zoals dat bij de afvalverwerkingbranche het geval is, geeft art. 8.14 de mogelijkheid daarop toegesneden specifieke voorschriften te stellen. Het gaat onder meer om het in ontvangst nemen van bepaalde, in de vergunning aangewezen afvalstoffen en het bedrag dat daarvoor in rekening mag worden gebracht.

Behalve in de vergunningen zijn veel belangrijke milieuvoorschriften voor vergunningplichtige bedrijven opgenomen in algemene regels.<sup>30</sup> Een nadeel hiervan is dat niet alle verplichtingen waaraan een inrichting moet voldoen in één document zijn vastgelegd. Het voordeel van de combinatie algemene regel en vergunning is dat enerzijds bepaalde aspecten landelijk kunnen worden geregeld en dat anderzijds door de vergunning voldaan wordt aan de behoefte aan maatwerk. De regulering van inrichtingen door middel van algemene regels heeft in het milieurecht vanaf de jaren tachtig een hoge vlucht genomen. Algemene regels kunnen de vorm hebben van een algemene maatregel van bestuur, een ministerieel besluit,<sup>31</sup> richtlijn of provinciale milieuverordening.<sup>32</sup> Algemene regels kunnen behalve op de Wet Milieubeheer ook op andere wetten zijn gebaseerd. Voorbeelden van algemene regels waarmee textielveredelende en afvalverwerkende bedrijven te maken krijgen zijn het Besluit Emissie Eisen Stookinstallaties, het Besluit Stortverbod Afvalstoffen<sup>33</sup> en de Regeling Scheiden en Gescheiden Houden van Gevaarlijke Afvalstoffen.<sup>34</sup>

---

30. Behalve amvb's voor vergunningplichtige bedrijven, zijn er ook amvb's voor niet-vergunningplichtige bedrijven. Op grond van art. 8.1 WM geldt de vergunningplicht niet voor categorieën inrichtingen die bij een amvb krachtens art. 8.40 WM zijn aangewezen. Voor die inrichtingen kunnen amvb regels worden gesteld. Van deze mogelijkheid om het vergunningregime te vervangen door een amvb-regime is in ruime mate gebruik gemaakt (Michiels, 1998:76). Dit geldt vooral voor categorieën qua omvang en milieu-effecten vergelijkbare inrichtingen. De in dit onderzoek bestudeerde bedrijven waren echter alle vergunningplichtig. Omdat dit onderzoek alleen betrekking heeft op vergunningplichtige bedrijven, wordt hier niet verder ingegaan op algemene regels voor niet-vergunningplichtige bedrijven.

31. Ter uitvoering van Europese regelgeving en voor Nederland bindende volkenrechtelijke besluiten treedt de minister van VROM in de plaats van de Kroon en stelt bij ministerieel besluit de regels vast die normaliter bij amvb worden vastgesteld.

32. Op grond van art. 1.2 WM zijn provinciale staten verplicht een algemene milieuverordening vast te stellen. Deze milieuverordeningen bevatten onder andere regels inzake de inzameling en afgifte van huishoudelijke afvalstoffen en de verwijdering van bedrijfsafvalstoffen. De verordening mag bepaalde regels bevatten die rechtstreeks betrekking hebben op inrichtingen, onder andere regels ter uitvoering van het afvalstoffenbeleid.

33. Staatsblad, 1997, 665.

Ondanks het feit dat de Wet Milieubeheer een integratiewet is en dat er op grond van deze wet een integrale milieuvergunning wordt verleend, blijven er naast de Wet Milieubeheer nog diverse andere milieuwetten en milieuvergunningen bestaan. Een belangrijk deel van de milieuwetgeving die het milieugedrag van ondernemingen reguleert, is dan ook buiten de Wet Milieubeheer te vinden. De voor dit onderzoek belangrijkste wet buiten de Wet Milieubeheer is de Wet Verontreiniging Oppervlaktewateren en de daarop gebaseerde vergunning. De meeste bedrijven in dit onderzoek zijn vergunningplichtig op grond van de Wet Milieubeheer en de Wet Verontreiniging Oppervlaktewateren.<sup>35</sup>

Behalve een kaderwet en een integratiewet is de Wet Milieubeheer ook een aanbouwwet (Michiels, 1998:8). De Wet Milieubeheer is nog niet af, de uitbouw van deze wet neemt nog vele jaren in beslag.

#### 2.4.3 *Milieustrafrecht*

Overtreding van de hierboven besproken milieuwetgeving is strafbaar gesteld in art. 1a WED.<sup>36</sup> Dit betekent dat naast de bestuursrechtelijke handhaving ook de strafrechtelijke handhaving van milieuregelgeving mogelijk is. De milieudelicten zijn in art. 1a WED opgedeeld in drie categorieën met verschillende strafmaxima.<sup>37</sup> De eerste categorie betreft de overtredingen van milieubepalingen die direct schade aan of aantasting van het milieu met zich meebrengen, dan wel daarvoor een ernstige en directe bedreiging vormen. Wanneer deze delicten opzettelijk worden gepleegd zijn het misdrijven (art. 2 lid 1 WED). Voorbeelden van dergelijke delicten zijn het handelen zonder vergunning (art. 8 lid 1 WM en art. 1 lid 1 wvo) en het handelen in strijd met de

34. Staatscourant, 1998, 72.

35. Tussen de Wet Milieubeheer en de Wet Verontreiniging Oppervlaktewater bestaat ten aanzien van de vergunningverlening een inhoudelijke en procedurele afstemmingsconstructie (artt. 8.28 t/m 8.34 WM en 7b t/m 7d wvo). De afstemmingsregeling houdt onder andere in dat de aanvragen voor de WM-vergunning en de wvo-vergunning tegelijk moeten worden ingediend. Een afschrift van de WM-aanvraag wordt door de indiener naar het wvo-orgaan gezonden en omgekeerd. Op de behandeling van de aanvraag is de coördinatieregeling van de artikelen 14.3 en 14.4 van de Wet Milieubeheer van toepassing. Ontwerpbesikkingen en vergunningen worden gezamenlijk bekendgemaakt. Het WM-orgaan en het wvo-orgaan moeten elkaar adviseren omtrent de samenhang tussen de besikkingen en elkaar in de gelegenheid stellen te adviseren over ontwerpbesikkingen.

36. Bij de wet van 4 februari 1994 (Staatsblad 135) zijn de milieudelicten uit art. 1 WED gehaald en ondergebracht in een nieuw art. 1a WED. Met de wetwijziging is ondermeer beoogd de milieudelicten herkenbaar op één plaats bij elkaar in de WED op te nemen. Daarmee wordt volgens de Memorie van Toelichting niet alleen de overzichtelijkheid verhoogd, maar tevens bereikt dat op de milieudelicten één sanctiestelsel van toepassing is en dat het stelsel van opsporingsbevoegdheden en rechtelijke competentie is geüniformeerd (Tweede Kamer 1993-1993, 23 196, nr. 3:8).

37. Zie voor de inconsequenties van en mogelijke kritiek op deze indeling: Hendriks en Wöretshofer, 1995:26.

vergunningvoorschriften (art. 18.18 WM en art. 26 WVO).<sup>38</sup> In de tweede en derde categorie zijn de delicten opgenomen die geen onmiddellijke aantasting of bedreiging van het milieu vormen. Hierbij denkt de wetgever onder andere aan het niet nakomen van administratieve verplichtingen.<sup>39</sup>

De wijze van strafbaarstelling van milieuovertredingen via de WED wordt wel aangeduid met de term 'gelede normstelling' (Hendriks en Wöretshofer, 1995:32).<sup>40</sup> De te beschermen materiële norm is niet in de WED zelf opgenomen, maar is te vinden in de verschillende milieuwetten. In deze wetten zijn de materiële normen opgenomen in de vorm van ge- en verbodsbepalingen. In sommige gevallen is de materiële norm opgenomen in de wetsbepaling waarnaar in art. 1a WED wordt verwezen. In veel gevallen echter is de materiële norm niet vastgelegd in de wettelijke bepaling waarnaar in art. 1a WED wordt verwezen, maar in een onderliggende administratieve regeling. Een goed voorbeeld is het verbod om vergunningvoorschriften te overtreden. Om te weten of dit verbod is overtreden en of dus een strafbaar feit is begaan, moeten we kijken naar de inhoud van dat vergunningsvoorschrift, dat is de materiële norm die moet worden nageleefd. In andere gevallen is de materiële norm te vinden in een algemene maatregel van bestuur die op grond van een wet is vastgesteld.

De gelede normstelling impliceert dat het milieustrafrecht voor zijn materiële normen afhankelijk is van bestuursrechtelijke regelgeving. Bovendien vindt door het systeem van vergunningverlening en uitvoeringsregelingen de uiteindelijke normstelling veelal niet plaats door de wetgever, maar door een bestuursorgaan. Daarmee is in feite het bestuur degene die de strafrechtelijke norm vaststelt. Dit verschijnsel wordt ook wel aangeduid als de 'administratieve afhankelijkheid' van het milieustrafrecht.<sup>41</sup> De administratieve afhankelijkheid heeft grote gevolgen voor de strafrechtelijke handhaving van het milieurecht. Het betekent onder andere dat de strafrechter bestuursrechtelijke begrippen moet gaan interpreteren, bijvoorbeeld het begrip 'afvalstof'. Ook is de bestuursrechtelijke normstelling vaak niet toegesneden op strafrechtelijke handhaving. De gevolgen van de administratieve afhankelijkheid voor de strafrechtelijke handhaving laat ik verder buiten beschouwing.<sup>42</sup>

38. Tweede Kamer, 1992–1993, 23 196, nr. 3:6.

39. Tweede Kamer, 1992–1993, 23 196, nr. 3:6. Zie ook Hendriks en Wöretshofer, 1995:25.

40. Dit geldt natuurlijk evenzeer voor de strafbaarstelling van de overtreding van de andere in de WED opgenomen wetten.

41. Faure, 1991:93; Hendriks en Wöretshofer, 1995:46–77; Blomberg en Michiels, 1997:115–123; Koopmans, 1996. Hoewel het leerstuk van de administratieve afhankelijkheid vrijwel alleen nog in het kader van het milieustrafrecht is besproken, geldt dit natuurlijk ook tot op zekere hoogte voor de overige economische delicten in de WED.

42. Zie voor een beknopte uiteenzetting van deze gevolgen: Hendriks en Wöretshofer, 1995:46–77; Blomberg en Michiels, 1997:115–123.

Hier past alleen nog een opmerking over het onderscheid tussen misdrijven en overtredingen. Dit onderscheid is van belang om in dit onderzoek milieu-regelovertredingen van ondernemingen te kunnen kwalificeren als misdrijf of overtreding. De delicten die zijn strafbaar gesteld in de eerste twee categorieën van art. 1a WED (art. 1a sub 1 en 2) zijn op grond van art. 2 lid 1 WED misdrijven wanneer de gedraging opzettelijk is begaan. Wanneer de gedraging niet opzettelijk is begaan en er alleen sprake is van een vorm van schuld, is het een overtreding. Dit onderscheid lijkt helder – hoewel opzet van ondernemingen moeilijk bewijsbaar kan zijn (Huisman en Niemeijer, 1998:12–13) – maar kan problemen geven bij de bestuursrechtelijke inkleuring van de strafrechtelijke norm. In milieurechtelijke bepalingen kunnen namelijk subjectieve elementen en schuldvarianten als ‘weet of redelijkerwijs moet vermoeden’ (art. 2 Wet Milieugevaarlijke Stoffen) voorkomen. Wanneer een misdrijf is begaan, moet er dan sprake zijn van ‘opzettelijk weten’ of ‘opzettelijk redelijkerwijs vermoeden’. Dit is uiteraard een vreemde constructie die moeilijk valt te bewijzen. Opzet tot een schuldvorm is onmogelijk (Buiting, 1993:83–90).

Naast de milieudelicten in de WED is milieuverontreiniging strafbaar gesteld in de artt. 173a en 173b van het Wetboek van Strafrecht.<sup>43</sup> Directe aanleiding voor de invoering van deze bepalingen waren de gevallen van ernstige bodemverontreiniging die aan het eind van de jaren zeventig zijn ontdekt, bijvoorbeeld de Lekkerkerkaffaire. De wetgever heeft deze bepalingen opgenomen ter bescherming van de mens tegen ernstige verontreinigingen van het milieu. Met deze bepalingen heeft de wetgever een overkoepelende strafbaarstelling willen scheppen voor alle vormen van milieuverontreiniging. Artt. 173 a en b Sr kennen hoge strafmaxima: gevangenisstraffen van één (bij schuld) tot vijftien jaar (bij opzet en levensgevaar of dodelijk gevolg) en een geld boete van de vijfde (f 100.000,-), respectievelijk de vierde categorie (f 25.000,-). De bepalingen stellen strafbaar het wederrechtelijk een stof in bodem, lucht of water brengen, waarbij gevaar voor de openbare gezondheid of levensgevaar voor een ander is te duchten en de dader moet van dit gevaar weten of ernstige reden hebben om dit te vermoeden. De veeleisende delictsomschrijving van de artt. 173a en 173b Sr heeft tot grote bewijsproblemen geleid (Koopmans, 1996; Faure en Visser, 1997). Tot nu toe zijn de artikelen nauwelijks met succes toegepast. Zelfs in de zaak TCR, ‘de grootste milieuzaak van de eeuw’, lukte het de officier van justitie niet de overtreding van deze artikelen te bewijzen.<sup>44</sup>

43. Daarnaast kent het wetboek enkele bepalingen waaraan onder omstandigheden milieuaspecten kunnen kleven en die derhalve milieumedebeschermend kunnen worden genoemd: artt. 157, 158, 172, 173, 429 sub 3 en 431 Sr.

44. Rechtbank Rotterdam, 13 oktober 1995, M en R 1996, nr. 24.

Milieudelicten vallen veelal onder de specifieke milieuwetgeving, maar kunnen ook onder andere delictsomschrijvingen vallen, zoals valsheid in geschrifte (art. 225 Sr) of oplichting (art. 326 Sr). Vaak dienen juist de valsheid in geschrifte of oplichting de specifieke milieuwetgevingsovertredingen te verbloemen.

## 2.5 REGELGEVING INZAKE ARBEIDSOMSTANDIGHEDEN

### 2.5.1 *Arboregelgeving*

Arbeidsomstandigheden betreffen de veiligheid, de gezondheid en het welzijn van werknemers tijdens het werk. Regelgeving op dit terrein wordt aangeduid als arboregelgeving. Arboregels vormen een belangrijk deel van het sociaal-economische orderingsrecht en hebben arbeidsorganisaties als normadressaat.<sup>45</sup> Ondernemingen en bedrijven zijn arbeidsorganisaties. Ingevolge arboregelgeving dienen arbeidsorganisaties te voldoen aan een aantal voorschriften inzake arbeidsomstandigheden. Deze regelgeving omvat de Arbowet, de Arboregeling en het Arbobesluit. De belangrijkste wet op het terrein van de arbeidsomstandigheden is de Arbeidsomstandighedenwet (hierna: Arbowet). Behalve de Arbowet en de daarop gebaseerde regelingen is er nog andere regelgeving met voorschriften op het gebied van arbeidsomstandigheden: onder andere de Arbeidswet, de Rijttijdenwet, de Kernenergiewet, de Wet Gevaarlijke Werktuigen en de Bestrijdingsmiddelenwet. Naast regelgeving op het terrein van arbeidsomstandigheden is er ook regelgeving ten aanzien van arbeidsverhoudingen, bijvoorbeeld de Wet Arbeid Vreemdelingen. Naar de naleving van deze wetgeving is in dit onderzoek niet gekeken.

De wetgeving ter regulering van arbeidsomstandigheden is aanzienlijk ouder dan de milieuwetgeving. Aan het eind van de negentiende eeuw werden de Arbeidswet en de Veiligheidswet ingevoerd. Deze wetten hadden betrekking op respectievelijk werk- en rusttijden en de veiligheidsaspecten van arbeid. In de twintigste eeuw zijn deze wetten verschillende malen gewijzigd en zijn verschillende andere wetten ter regulering van arbeidsomstandigheden ingevoerd. In 1980 werd een nieuwe raamwet aangenomen met daarin algemene bepalingen en doelvoorschriften. Onder deze raamwet werden de gedetailleerde normen uit de diverse veiligheidsbesluiten gebracht. De Arbowet is in fasen ingevoerd en vervangt de Veiligheidswet, de Silicosewet, de Wet op het werken onder overdruk en de veiligheidsaspecten uit de Stuwadoorswet. In 1994 is de Arbowet ter implementatie van de

---

45. Arbeidsorganisaties zijn organisaties die werknemers in dienst hebben.

Europese kaderrichtlijn<sup>46</sup> aanzienlijk gewijzigd. Daarbij zijn voor de werkgever een groot aantal 'systeemverplichtingen' ingevoerd.

Sinds 1 juli 1997 is de Arbowetgeving andermaal behoorlijk gewijzigd. Deze verandering heeft geen betrekking op de Arbowet zelf, maar op de regelgeving die op deze wet is gebaseerd. De 36 oude uitvoeringsbesluiten (zoals het Veiligheidsbesluit Fabrieken en Werkplaatsen) zijn vervangen door één Arbeidsomstandighedenbesluit (Arbobesluit). Daarnaast zijn de ruim 40 ministeriële regelingen omgezet in één nieuwe regeling; de Arboregeling. Voorts is toen ook een stelsel van beleidsregels ingevoerd, die vertalingen inhouden van algemene artikelen uit de arboregelgeving naar concrete voorschriften. Samen met de onder auspiciën van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid uitgegeven Arbo-Informatiebladen, vervangen de beleidsregels de voorheen geldende Publicatiebladen (waarover hieronder meer).

In 1999 is tenslotte de Arbowet opnieuw gewijzigd. Hierop wordt in de volgende paragraaf ingegaan.

#### 2.5.2 *Arbowet*

Sinds de wijzigingen van 1997, bestaat de arboregelgeving uit vier niveaus: de Arbowet, het Arbobesluit (een algemene maatregel van bestuur), de Arboregeling (een ministeriële regeling) en de beleidsregels. De Arbowet is een raamwet die kaders en procedures aangeeft met als doel de gezondheid, veiligheid en het welzijn van werknemers te waarborgen. De Arbowet bevat de algemene verplichtingen van werkgevers, werknemers en zelfstandigen, bepalingen met betrekking tot samenwerking en overleg tussen werkgever en werknemers, bepalingen over de deskundige ondersteuning op het gebied van preventie en bescherming door Arbodiensten en bedrijfshulpverlening en bepalingen over de taken en bevoegdheden van de Arbeidsinspectie. De Arbowet zelf bevat geen bepalingen met betrekking tot concrete arbeidsrisico's. Deze zijn te vinden in het Arbobesluit en Arboregeling. De Arbowet bevat verplichtingen voor zowel werkgever als werknemer. Ten aanzien van de werkgever kan een onderscheid gemaakt worden tussen bepalingen betreffende de werkplek en de zogenaamde systeemverplichtingen. Systeemverplichtingen betreffen de meer structurele aandacht voor de arbeidsomstandigheden, zoals het voeren van een arbobeleid, het laten uitvoeren van een risico-inventarisatie en -evaluatie en het opstellen van een arbojaarplan en

---

46. 1989, 391.



arbojaarverslag. Overtreding van de Arbowet is strafbaar gesteld in art. 1 van de Wet economische delicten.<sup>47</sup>

De Arbowet verplicht iedere werkgever tot het voeren van een arbobeleid, waarin de werkgever aangeeft wat de doelstellingen van het arbobeleid zijn, welke middelen hij daartoe wil gebruiken en op welke wijze hij de doelstellingen denkt te bereiken. De uitgangspunten voor het opstellen van het arbobeleid door een werkgever zijn vastgelegd in art. 3 van de Arbowet. De voorschriften van dit artikel moeten worden gezien als een rechtstreekse opdracht aan de werkgever om bij de organisatie en de toedeling van werk steeds te zorgen voor zo goed mogelijke arbeidsomstandigheden binnen de gegeven bedrijfssituatie. Richtinggevend hierbij is de stand van de techniek en de wetenschap. Indien de naleving van deze voorschriften op bedrijfseconomische problemen stuit, dan dient de werkgever dit aan te tonen, waarbij hij zich kan beroepen op de redelijkheidsclausule (Stevens en Stevens, 1998:14). De naleving van de algemene zorgplichtbepaling voor goede arbeidsomstandigheden uit art. 3 vraagt van de werkgever om een structurele en beleidsmatige aanpak van de arbeidsomstandigheden in zijn onderneming. Daartoe wordt de werkgever in art. 4 verplicht een arbobeleid te voeren dat is gericht op drie doelstellingen: een zo groot mogelijke veiligheid, een zo goed mogelijke bescherming van de gezondheid en het bevorderen van het welzijn van de werknemers binnen de onderneming.

Naast de algemene zorgplicht voor goede arbeidsomstandigheden en een arbobeleid kent de Arbowet ook nog andere verplichtingen voor de werkgever. Ten eerste dient iedere werkgever een op schrift gestelde risico-inventarisatie en -evaluatie te maken, waarin tenminste zijn opgenomen: een overzicht van alle mogelijke gevaren, een overzicht van onvermijdelijke gevaren, een overzicht van gevaren voor bepaalde categorieën werknemers en een overzicht van de maatregelen ter bestrijding van al deze gevaren.<sup>48</sup> Daarnaast waren – tot de laatste wijziging van de Arbowet in 1999 – bedrijven met honderd of méér werknemers verplicht een plan van aanpak of arbojaarplan vast te stellen, dat aangeeft welke arbo-activiteiten het bedrijf het komende jaar gaat ondernemen. Deze bedrijven waren ook verplicht het gevoerde arbobeleid te evalueren in een arbojaarverslag, waarin aan een aantal in de wet genoemde zaken aandacht dient te worden besteed. Verder dienen ongevalen en beroepsziekten te worden geregistreerd en gemeld aan de Arbeidsinspectie, dient er per afdeling een werkoverleg gevoerd te worden over

47. Omdat overtreding van de administratiefrechtelijke arboregelgeving strafbaar is gesteld in de WED, gelden ten aanzien van het arbostrafrecht in principe dezelfde opmerkingen over gelede normstelling en administratieve afhankelijkheid als hierboven gemaakt ten aanzien van het milieustrafrecht.

48. Bedrijven die grote hoeveelheden gevaarlijke stoffen gebruiken in zeer complexe processen, waaronder bijvoorbeeld afvalverbrandingsinstallaties, moet tevens beschikken over een arbeidsveiligheidsrapport.

arbozaken, mag het bedrijf geen gevaar voor derden opleveren en dient schriftelijk vastgelegd te worden wie betrokken is bij de bedrijfshulpverlening (minstens één bedrijfshulpverlener per vijftig werknemers). Ook moet de werkgever op basis van de Arbowet een ziekteverzuimbeleid voeren. Dat beleid moet enerzijds gericht zijn op het zoveel mogelijk voorkomen van ziekteverzuim en anderzijds op het beperken van het eenmaal opgetreden verzuim. Tenslotte dient elk bedrijf zich te laten bijstaan door een interne of externe gecertificeerde Arbodienst.

Arbodiensten zijn in de plaats gekomen van de oude bedrijfsgezondheidsdiensten. Bedrijven dienen met een dienst naar keuze (veelal een commerciële onderneming) een contract met ten minste een minimumpakket aan dienstverlening af te sluiten. Arbo-diensten dienen door het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid te worden gecertificeerd.

Op 1 november 1999 is de nieuwe Arbeidsomstandighedenwet 1998 in werking getreden.<sup>49</sup> In de § 2.6.2 wordt ingegaan op de ontwikkelingen die tot deze nieuwe wet hebben geleid. De nieuwe wet heeft tot doel de kwaliteit van het arbeidsomstandighedenbeleid te verbeteren, meer maatwerk te creëren en de bestuurlijke boete in te voeren. In de nieuwe wet krijgen werkgevers en werknemers meer verantwoordelijkheid voor de vormgeving van het arbeidsomstandighedenbeleid in hun bedrijf. Daar waar mogelijk is de wettekst vereenvoudigd, is overbodige detaillering geschrapt en zijn administratieve verplichtingen beperkt. De verplichting tot het opstellen van een arbojaarplan en een arbojaarverslag komen te vervallen. De nieuwe wet bevat nog meer dan nu het geval is algemene regels, zoals de verplichte risico-inventarisatie en -evaluatie, het opstellen van een plan van aanpak en de verplichte ondersteuning daarbij door een gecertificeerde Arbo-dienst. Op het terrein van de handhaving is vermeldenswaard dat de nieuwe Arbowet de Arbeidsinspectie de bevoegdheid geeft tot het opleggen van bestuurlijke boeten. Omdat het empirisch onderzoek voor dit proefschrift heeft plaatsgevonden voor de inwerkingtreding van de Arbeidsomstandighedenwet 1998, wordt in de volgende hoofdstukken uitgegaan van de Arbowet zoals die voor de nieuwe wet gold.

### 2.5.3 *Uitvoeringsregelgeving*

Evenals de Wet Milieubeheer, wordt de Arbowet als kaderwet nader ingevuld door algemene maatregelen van bestuur. Zoals hierboven aangegeven

---

49. Tweede Kamer 1997–1998, nr. 25 879, Inwerkingtredingbesluit van 25–10–99, Staatsblad 1999, 450.

zijn in 1997 alle bestaande amvb's ondergebracht in het Arbobesluit.<sup>50</sup> Het Arbobesluit bevat ten eerste voorschriften met betrekking tot de 'systeemverplichtingen', zoals het Arbeidsveiligheidsrapport, Arbodiensten en de Bedrijfshulpverlening. Daarnaast bevat het Arbobesluit concrete voorschriften met betrekking tot de inrichting van arbeidsplaatsen, gevaarlijke stoffen en biologische agentia, fysieke belasting, fysische factoren, arbeidsmiddelen en bijzondere werkzaamheden en persoonlijke beschermingsmiddelen, veiligheid- en gezondheidssignalering en herkeuring. Wanneer voorschriften in algemene bewoordingen zijn gesteld, is de concrete invulling die de Arbeidsinspectie hieraan geeft, terug te vinden in de arbobeleidregels. Tevens wordt op verschillende plaatsen in het Arbobesluit bepaald dat 'de Minister nadere regels kan stellen'. Een dergelijke bepaling wijst op nadere voorschriften in de Arboregeling met betrekking tot het betreffende onderwerp.

Naast het Arbobesluit is in 1997 de Arboregeling<sup>51</sup> ingevoerd. Onderwerpen die in deze ministeriële regeling aan de orde komen, zijn onder andere de eisen aan deskundigen van Arbodiensten, specifieke regels over lawaai en nadere regels over het werken met gevaarlijke stoffen. In de Arboregeling zijn gedetailleerde voorschriften opgenomen. Deze voorschriften zijn bij ministeriële regeling eenvoudiger te wijzigen dan bij wet of algemene maatregel van bestuur.

De beleidsregels Arbeidsomstandighedenwetgeving geven een toelichting op diverse artikelen uit met name het Arbobesluit. Er zijn 70 arbobeleidregels gepubliceerd. De Arbeidsinspectie gebruikt de beleidsregels ter motivering en concretisering van een aantal algemene bepalingen in de Arbowet, het Arbobesluit en de Arboregeling. De beleidsregels zijn dus niet algemeen verbindend en bevatten geen verplichtingen voor bedrijven, maar geven slechts aan hoe de Arbeidsinspectie uitleg geeft aan de wettelijke bepalingen. Als bedrijven deze uitleg volgen, mag men er vanuit gaan dat de betreffende wettelijke bepalingen op voldoende wijze worden nageleefd. Bedrijven die zich niet aan de beleidsregels houden, zullen moeten aantonen dat de manier waarop zij de arbozorg op dat punt gestalte geven minimaal even goed is als de beleidsregels voorschrijven. Vóór de totstandkoming van het Arbobesluit en de Arboregeling waren beleidsregels te vinden in een groot aantal zogenaamde Publicatiebladen, die de Arbeidsinspectie bij zijn werk hanteerde. Deze uitgaven waren gebaseerd op de oude uitvoeringsbesluiten en uitvoeringsregelingen op basis van de Arbowet. Met het nieuwe Arbobesluit en de Arboregeling is ook een nieuw stelsel van beleidsregels ontstaan dat is afgestemd op de nieuwe structuur van dat besluit en die regeling (NIA, 1997:341).

---

50. Staatsblad, 1997, nr. 60.

51. Staatscourant, 2 april 1997, nr. 63.

Zowel het Arbobesluit, als de Arboregeling en de arbobeleidregels zijn volgens een bepaalde systematiek opgebouwd. Bij de opzet van het Arbobesluit is gekozen voor een onderwerpsgewijze aanpak. Dit betekent dat per onderwerp een hoofdstuk is ontworpen, waarin alle voor dat onderwerp geldende voorschriften zijn opgenomen: de verboden, de algemene en bijzondere voorschriften, de uitzonderingen, enzovoorts. Ieder hoofdstuk geldt in beginsel voor alle maatschappelijke sectoren (bedrijfsleven en overheid), tenzij anders is aangegeven (Van Zoest, 1998:2).

## 2.6 ZELFREGULERING

### 2.6.1 *Vermaatschappelijking van regulering*

Sinds het eind van de jaren zeventig is er een verandering op gang gekomen in het denken over sturing van de maatschappij door de overheid. Naast de tot dan toe dominante sturingsvorm van *top down* en *command and control* regelgeving, hebben andere instrumenten een plaats gekregen bij de vormgeving van overheidsbeleid (De Graaf, 1998). Deze alternatieve reguleringsinstrumenten doen een groter beroep op de eigen verantwoordelijkheid van de maatschappelijk actoren. Bij klassieke regulering worden eenzijdig gebods- en verbodsregels opgelegd waaraan de normadressaat zich dient te houden. Bij constatering van een overtreding wordt er sanctionerend opgetreden. De verantwoordelijkheid voor het vaststellen van de norm en de handhaving daarvan ligt duidelijk bij de overheid. Kortom: eenzijdige normoplegging, controle en sanctionering. Bij alternatieve regulering ligt dit anders. Daar is de normadressaat geen tegenpartij, maar medenormsteller en partner van de handhaving. Getracht wordt normadressaten tot gewenst gedrag te bewegen door overleg, overreding, onderhandeling en positieve sancties. Overleg en onderhandeling over het naleven van normen is op zich niets nieuws. In Nederland wordt orderingsregelgeving in de praktijk allang langs coöperatieve weg gehandhaafd (Van den Heuvel, 1993). Nieuw is wel dat de normadressaat expliciet wordt betrokken bij de regulering en daarmee mede verantwoordelijk wordt voor de normstelling en handhaving. Regelgeving, regelnaleving en controle zijn daarom een gedeelde zorg, hetgeen tot uitdrukking komt in zelfregulering en zelfhandhaving. Publiekprivate afspraken, samenwerkingsvormen of samen opgestelde regelingen kunnen het resultaat zijn van deze alternatieve regulering. Ruilprocessen, wederzijdse beïnvloeding en een beroep op commune verantwoordelijkheid zijn kenmerkend voor dergelijke samenwerkingsvormen tussen overheid en private partners.

Inmiddels geeft de overheid op verschillende terreinen – waaronder dat van de sociaal-economische ordeningswetgeving – veel ruimte aan de normadressaat (veelal ondernemingen) om een eigen verantwoordelijkheid te dragen voor de bescherming van maatschappelijke belangen en te komen tot zelfregulering. In dit verband kan gesproken worden van de ‘vermaatschappelijking’ van de regulering. Deze gedachte heeft onder meer gestalte gekregen in het regeringsprogramma ‘Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit’ (MDW).<sup>52</sup> Doel is onder andere normadressaten medeverantwoordelijk te maken voor handhaving en naleving van wettelijke regels. Illustratief zijn de ontwikkelingen op het terrein van milieu en arbeidsomstandigheden, waarover hieronder enkele opmerking worden gemaakt.

Het betrekken van de normadressaat bij de regulering vinden we terug in drie ontwikkelingen: open normen, convenanten en zelfregulering.

#### *Open normen*

Het MDW-project belichaamt een al eerder ingezette trend, waarin wordt gepleit voor het terugbrengen van de gedetailleerde *command and control* wetgeving en het meer gebruik maken van open normen. Sommigen pleiten er zelfs voor dat deze normen een privaatrechtelijk karakter moeten krijgen en niet door de overheid, maar door de (corporatieve) burgers zelf moeten worden gehandhaafd (De Ru, 1993).

Open normen zijn normen die zodanig zijn geformuleerd dat zij een ruim toepassingsbereik hebben en die noodzakelijkerwijs in de praktijk nader moeten worden ingevuld of geconcretiseerd (Blomberg, 2000:322). Open normen vinden we in de wet, amvb’s en vergunningen. Een belangrijke vorm van open normen is de zorgplichtbepaling. De Commissie voor de Toetsing van Wetgevingsprojecten spreekt van een zorgplichtbepaling wanneer het gaat om een

‘vrij algemeen geformuleerde tot de burger gerichte (zorg)verplichting die een bepaalde verantwoordelijkheid van de burger markeert waarvan het de bedoeling is deze te handhaven.’ Een zorgplicht bevat een algemene verplichting tot het in acht nemen van een bepaalde graad van zorgvuldigheid met oog op het door de betreffende wet te beschermen belang, en kan zowel betrekking hebben op een handelen als een nalaten van een normadressaat. (Commissie voor de Toetsing van Wetgevingsprojecten, 1990:3)

Door het algemene karakter van deze bepalingen doen zij een beroep op de eigen verantwoordelijkheid van normadressaten tot naleving (Blomberg en Michiels, 1997:293). Voorbeelden van dergelijke zorgplichtbepalingen zijn

---

52. Tweede Kamer, 1994–95, 24 036, nr. 1.

onder andere te vinden in de Wet Milieubeheer, de Wet Bodembescherming, de Arbeidsomstandighedenwet, de Warenwet, de Luchtvaartwet en de Wet Persoonsregistratie.

Een nadeel van open normen is dat door het vage karakter de rechtszekerheid en de handhaafbaarheid in het geding kunnen komen. Wanneer een bestuursorgaan wil overgaan tot bestuurlijk optreden tegen een overtreding zal het duidelijk moeten aangeven welke concrete maatregelen de inrichtinghouder moet of had moeten treffen om de overtreding van de zorgplicht te voorkomen. Dit geldt ook voor de strafrechtelijke handhaving. Het strafrechtelijke *lex certa* beginsel eist dat een strafbepaling het strafbare gedrag zo duidelijk en objectief mogelijk omschrijft. Daartegenover staat dat vage normen in zorgplichtbepalingen nader kunnen worden ingevuld door richtlijnen, branchehandboeken, convenanten en zelfregulering (Houweling, 1997).

#### *Convenanten*

Een tweede instrument om organisaties medeverantwoordelijk te maken voor het totstandkomen van regels en de handhaving daarvan, is het afsluiten van convenanten. Een convenant is een schriftelijk ondertekende afspraak van de overheid met één of meer wederpartijen over de verwezenlijking van overheidsbeleid (Michiels, 1993:230). De achterliggende gedachte is dat afspraken die in onderling overleg zijn gemaakt beter zullen worden nagekomen dan door regelgeving eenzijdig opgelegde verplichtingen (Blomberg en Michiels, 1997:296). Met een convenant kan soms meer bereikt worden dan met wetgeving. Normadressaten kunnen prestaties toezeggen die met regelgeving nooit hadden kunnen worden afgedwongen. Voor ondernemingen heeft het afsluiten van een convenant als voordeel dat ze meepraten over de inhoud van voor hen geldende normen. Convenanten lopen soms op wetgeving vooruit, soms vullen ze wetgeving aan. Convenanten mogen echter niet in strijd zijn met de wet en deze ook niet buiten spel zetten.<sup>53</sup>

Een voorbeeld van een dergelijk convenant vormt het Convenant Delfland-Landbouwschap tussen het Hoogheemraadschap van Delfland en het Landbouwschap als vertegenwoordiger van de glastuinbouwbedrijven van het Zuid-Hollands Glasdistrict. In dit convenant, dat in 1991 werd gesloten, verbond het Hoogheemraadschap zich om af te zien van individuele vergunningverlening aan glastuinbouwbedrijven, waardoor de Wet Verontreiniging Oppervlaktewater aan de kant werd gezet. Onder druk van Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland en de Zuid-Hollandse Milieufederatie besluit het Hoogheemraadschap uiteindelijk het convenant met het landbouwschap op te zeggen en toch tot de voorgeschreven vergunningverlening over te gaan (Vos e.a., 1993).

53. Aanwijzingen voor convenanten (Staatscourant, 1995, 249).

Convenanten worden op verschillende beleidsterreinen gesloten.<sup>54</sup> In het kader van het doelgroepenbeleid van het Nationaal Milieubeleidsplan worden door de overheid met milieubelastende bedrijfstakken afspraken gemaakt over terugdringing van de milieubelasting. De verplichtingen die men over en weer op zich neemt, worden daarbij vastgelegd in een convenant. Ook de Arbeidsinspectie volgt een bedrijfstakstrategie waarbij convenanten worden afgesloten. Daarin worden afspraken vastgelegd over verbetering van arbeidsomstandigheden binnen de bedrijfstak. Voorbeelden zijn het bouwconvenant en de convenanten voor de baggerbedrijven en de agrarische sector (Van Zwam, 1994:55–56). Inmiddels is het afsluiten van arboconvenanten formeel beleid en zijn 29 bedrijfstakken geselecteerd waarmee in de toekomst convenanten zullen worden afgesloten.<sup>55</sup>

Dergelijke convenanten met bedrijfstakken brengen voor de bedrijven binnen die bedrijfstakken verplichtingen met zich mee. Bij de milieuconvenanten bijvoorbeeld worden de voor de bedrijfstak overeengekomen verplichtingen middels bedrijfsmilieuplannen vertaald naar verplichtingen voor individuele bedrijven.

#### *Zelfregulering*

Niet alleen de overheid stelt regels vast, organisaties doen dit zelf ook. Bedrijven stellen zelf regels op waaraan management en werknemers zich moeten houden. Deze regels zijn vaak een bedrijfsinterne vertaling van wettelijke verplichtingen en maatschappelijke verwachtingen. Binnen elk bedrijf van redelijk formaat gelden bedrijfsinterne reglementen, instructies en procedures.

Zelfregulering neemt bij de regulering van ondernemingsgedrag een steeds belangrijkere plaats in. Zelfregulering kan worden omschreven als 'Niet-statelijke regels die al dan niet in samenwerking met anderen worden vastgesteld door degenen voor wie de regels bestemd zijn, respectievelijk hun vertegenwoordigers, en waarbij het toezicht op de naleving mede door

---

54. De Algemene Rekenkamer heeft over de jaren 1993 en 1994 154 convenanten tussen het Rijk en bedrijven of instellingen geïnventariseerd. In 85 gevallen ging het om milieuconvenanten, waarvan er 42 betrekking hadden op energiebesparing. Daarnaast werden 32 convenanten getypeerd als onderwijsconvenanten. De overige 37 convenanten waren gesloten op uiteenlopende beleidsterreinen, zoals verkeer en vervoer (13 convenanten), volksgezondheid (6 convenanten) en volkshuisvesting (6 convenanten). Over de waarborgen van het naleven van afspraken en het bereiken van de doelen in de onderzochte convenanten was de Rekenkamer niet tevreden. Veel convenanten waren vrijblijvend van karakter. Slechts een derde deel kon als voldoende of goed worden aangemerkt. Ook het rechtskarakter was in een grote meerderheid van het aantal convenanten onduidelijk. De meeste convenanten bevatten voornamelijk bepalingen waarin partijen verklaren een bepaalde inspanning te zullen leveren, een bepaalde zorg op zich te zullen nemen of te zullen streven naar een bepaalde situatie. Dergelijke afspraken zijn moeilijk afdwingbaar (Algemene Rekenkamer, 1995–1996).

55. Tweede Kamer, 1998–1999, 26 375, nr. 1.

deze groepen wordt uitgeoefend'. Voor zelfregulering geldt derhalve: 'normsteller = normadressaat = toezichthouder.' (Van Driel, 1989:2).

De gedachte achter zelfregulering is dat regels het best worden nageleefd indien zij overeenkomen met de interne normen en omstandigheden van het sociale veld waarin ze feitelijk gelding zouden moeten hebben. Bedrijven stellen zelf regels op waaraan werknemers zich moeten houden. Daarbij laten zij zich inspireren door wettelijke verplichtingen en maatschappelijke verwachtingen. De doeleinden die worden beoogd in sociaal-economische wetgeving worden niet van buiten opgelegd, maar binnen de onderneming zelf vastgesteld.

Overkoepelende organisaties zoals brancheverenigingen en werkgeversverenigingen zijn vaak bijzonder actief op het terrein van zelfregulering, onder andere door het stimuleren van zelfregulering door de leden en het afsluiten van convenanten met de overheid.

Een belangrijk voorbeeld van zelfregulering is het opstellen van *codes of conduct* of 'ethische bedrijfscodes'. Een bedrijfscode is een verzameling van binnen de organisatie doordachte ethisch geïnspireerde uitgangspunten, waarin gedragsregels worden geformuleerd voor werknemers en waarin de ondernemingsfilosofie en de verantwoordelijkheid worden omschreven ten opzichte van de groepen van belanghebbenden.<sup>56</sup> Uit onderzoek blijkt dat 34 van de honderd grootste ondernemingen in Nederland over een gedragscode beschikken. Het merendeel van deze gedragscodes bevatte ook bepalingen over het naleven van de wet (Kaptein, 1999).

Andere belangrijke vormen van zelfregulering zijn normalisatie en certificering, welke op vele beleidsterreinen in de sociaal-economische sfeer worden toegepast. Normalisatie en certificering zijn respectievelijk te omschrijven als een proces waarin op vrijwillige basis regels met betrekking tot producten of productieprocessen tot stand komen en het geheel van activiteiten op grond waarvan een certificatie-instelling schriftelijk kenbaar maakt dat een gerechtvaardigd vertrouwen bestaat dat een duidelijk omschreven onderwerp van certificatie voldoet aan vooraf gestelde eisen (Schaapman en Wilthagen, 1998:168). Hieronder zal blijken dat op het terrein van het milieu en de arbeidsomstandigheden reeds vormen van certificering bestaan.

Wanneer zelfregulering een alternatief is voor overheidsregulering – ter verwezenlijking van beleidsdoelen – dan gaat het doorgaans wel om zelfregulering binnen door de overheid gegeven kaders. Deze *geconditioneerde* zelfregulering houdt in dat de wetgever materiële en/of procedurele randvoorwaarden stelt, waarbinnen de normadressaat een keuzevrijheid krijgt

56. NCW, 1991:19. Zie voor de voorwaarden waaronder bedrijfscodes effectief zijn: Beijers e.a., 1995. Yeager is sceptisch over het effect van ethische bedrijfscodes: 'A large body of empirical work, now including our own, has demonstrated that by themselves such codes are entirely insufficient for meaningful reform of corporate ethics and legal compliance' (Yeager, 1995:162).



voor de invulling van deze kaders. De overheid behoudt echter een belangrijke taak en verantwoordelijkheid bij de controle op het eindresultaat (Eijlander e.a., 1993:229).

#### 2.6.2 *Zelfregulering op het terrein van het milieu en de arbeidsomstandigheden*

Zelfregulering in het milieurecht en op het terrein van de arbeidsomstandigheden betekent het invoeren van bedrijfsinterne zorgsystemen. Een bedrijfsintern zorgsysteem houdt in dat normvaststelling, controle en handhaving door de organisatie zelf plaatsvinden. Het legt het milieu- en/of veiligheidsbeleid van een organisatie vast, geeft aan wie verantwoordelijk zijn voor de uitvoering daarvan en voorziet in een terugkoppeling van gegevens door interne controles, *audits* en rapportages (Van Gestel, 1994). Al vanaf 1989 stimuleert de overheid op het terrein van het milieu de invoering van bedrijfsinterne zorgsystemen door ondernemingen.<sup>57</sup> Zo belooft het ministerie van VROM bedrijven koppeling van de vergunning aan het milieuzorgsysteem, middels een vergunning op hoofdzaken en een 'andersoortige' handhaving, waarbij de overheid minder controleert en meer vertrouwt op rapportages van het bedrijf (VROM, 1995; 1999).

Ondernemingen die binnen het door de overheid gegeven kader door middel van een milieuzorgsysteem zelf actief invulling gaan geven aan de zorg voor het milieu, dienen daarover verantwoording af te leggen aan de overheid en het publiek te informeren. Daarom heeft de wetgever milieuverslaggeving voor bepaalde bedrijven verplicht stelt.<sup>58</sup> Op grond van deze wet moeten bedrijven met een zware milieubelasting jaarlijks een milieuverslag uitbrengen. In dit milieujaarverslag geeft een bedrijf aan welke nadelige gevolgen voor het milieu het in het verslagjaar heeft veroorzaakt en welke technische, organisatorische en administratieve maatregelen en voorzieningen door het bedrijf zijn getroffen of zullen worden getroffen in het belang van de bescherming van het milieu. Verwacht wordt dat de betrokken bedrijven hierdoor gestimuleerd worden om een goed functionerend bedrijfsintern milieuzorgsysteem op te zetten. Schaapman en Wiltthagen (1998) spreken in dit verband van 'inkapseling' van private regulering in overheidsregulering.

Ook ten aanzien van de regulering van arbeidsomstandigheden wordt deze koers gevaren. In het kader van de heroriëntatie op het arbeidsomstandighedenbeleid zijn er sinds 1994 diverse rapporten verschenen waarin wordt aangedrongen op een versterking van de eigen verantwoordelijkheid van werkgevers en werknemers voor het arbobeleid binnen de organisatie een

---

57. Tweede Kamer 1989–1990, 20 633, nr. 3.

58. Staatsblad, 1997, 170.

grotere beleidsvrijheid voor belanghebbenden door zorgplichtbepalingen en zelfregulering.<sup>59</sup>

In september 1994 verscheen het rapport van de Commissie voor de toetsing van wetgevingsprojecten, waarin pittige kritiek werd geleverd op het functioneren van de Arbowet. De Commissie was tegen de invoering van nog meer regels omdat die nauwelijks zouden kunnen worden gehandhaafd. De commissie legde de nadruk op normalisatie en certificering, waarbij 'de markt' het regulerende werk zou moeten doen. In 1995 verscheen het rapport van de MDW-werkgroep Arbowet, waarin de 'a(r)bolutionistische' lijn niet zo sterk werd voortgezet, maar waarin wel werd gepleit voor een beperkte rol van de overheid. Volgens het rapport moet de overheid in de wetgeving wel een aantal basisnormen opnemen, zoals een brede algemene zorgverplichting voor de werkgever. Dit rapport vormde de basis voor de kabinetsnota 'Heroriëntatie arbobeleid en Arbowet', die als een adviesaanvraag aan de Sociaal Economische Raad (SER) werd gezonden. Volgens het SER-advies diende niet al te zeer in de Arbowet te worden gesneden, maar zou het wel mogelijk moeten worden gemaakt dat sociale partners op bedrijfstak- of bedrijfsniveau afspraken maken over alternatieven voor bestaande (middel)voorschriften uit de arboreggeving. In de Arbeidsomstandighedenwet 1998 lijkt de visie van de SER te zijn overgenomen (Schaapman en Wilthagen, 1998:167–168; NIA, 1997:337–338).

Evenals op het terrein van het milieubeleid is zelfregulering dus ook binnen het arbobeleid een actueel thema.<sup>60</sup> De overheid streeft ernaar de beleidsvorming van arbeidsorganisaties te beïnvloeden en wenst het arbobeleid als een integraal onderdeel van de algemene bedrijfsvoering te beschouwen. Aan arbeidsomstandigheden dient systematisch en preventief aandacht te worden geschonken (Schaapman en Wilthagen, 1998).

De Arbeidsinspectie tracht op twee niveaus zelfregulering te bevorderen, namelijk op bedrijfs- en bedrijfstakniveau. Op bedrijfstakniveau voert de Arbeidsinspectie een bedrijfstakstrategie, waarin zij probeert afspraken te maken over verbetering van de arbeidsomstandigheden binnen de betreffende bedrijfstak. Deze afspraken kunnen worden vastgelegd in een convenant. Op bedrijfsniveau worden bedrijven gestimuleerd bedrijfsinterne arbozorgsystemen in te voeren. In combinatie met bedrijfsinterne milieu- en kwaliteitszorg wordt ook wel gesproken van 'combizorgsystemen'.

Om deze structurele en preventieve aandacht voor arbeidsomstandigheden door arbeidsorganisaties te waarborgen, zijn in de Arbowet de reeds besproken 'systeemverplichtingen' opgenomen. Deze systeemverplichtingen

59. Commissie voor de toetsing van wetgevingsprojecten, 1994; MDW-werkgroep Arbowet, 1994; Sociaal Economische Raad, 1996.

60. Zie uitgebreid over zelfregulering in de arbeidsorganisatie: Van Zwam, 1994.

zijn eigenlijk onderdelen van een arbozorgsysteem. In onderlinge samenhang vormen deze bepalingen de wettelijke verplichting voor arbeidsorganisaties tot het opzetten en onderhouden van een compleet arbozorgsysteem. Omgekeerd is naleving van de systeemverplichtingen gemakkelijker wanneer een organisatie over een arbozorgsysteem beschikt dat de benodigde informatie kan genereren. Op het terrein van de arbeidsomstandigheden is dan ook sprake van door de overheid geconditioneerde zelfregulering.

## 2.7 CONCLUSIE

Ondernemingen hebben te voldoen aan een grote hoeveelheid regelgeving op sociaal-economisch terrein. Deze regelgeving beoogt het economisch leven te ordenen en het milieu, werkgevers en burgers te beschermen tegen de mogelijk nadelige gevolgen van economische activiteiten. De overtreding van deze regelgeving is strafbaar gesteld in de WED. Een blik op de artt. 1 en 1a van deze wet laat zien hoe omvangrijk dit economisch strafrecht is. Vrijwel elk aspect van de bedrijfsvoering van ondernemingen is aan regels gebonden. De grote hoeveelheid wetten en regels en de strafbaarstelling via de WED maakt het economisch strafrecht complex en onoverzichtelijk. Om regels te kunnen naleven, dienen ondernemingen hun weg te vinden in dit woud van wetten en regels. De strafbaarstelling van bestuursrechtelijke voorschriften in de WED brengt ook de administratieve afhankelijkheid met zich mee. Bestuursrechtelijke organen bepalen de inhoud van de strafrechtelijke norm.

In dit hoofdstuk is in het bijzonder aandacht besteed aan milieuregelgeving en regelgeving op het terrein van de arbeidsomstandigheden. De naleving van deze typen regelgeving staat in dit proefschrift centraal. De voor afvalverwerkende en textielveredelende bedrijven belangrijkste milieuvoorschriften zijn te vinden in de Wet Milieubeheer en de Wet Verontreiniging Oppervlaktewateren en de daarop gebaseerde milieuvergunningen. Daarnaast geldt voor elke branche nog specifieke regelgeving, maar deze komt pas in hoofdstuk 7 aan bod. De belangrijkste voorschriften met betrekking tot de arbeidsomstandigheden binnen ondernemingen zijn te vinden in de Arbowet, het Arbobesluit en de Arboregeling.

Voor sociaal-economische ordeningswetgeving in het algemeen en milieu- en arboregelgeving in het bijzonder geldt dat er de laatste jaren een trend is waarbij de overheid bij de sturing van ondernemingsgedrag steeds meer gebruik maakt van alternatieve reguleringsinstrumenten, waarbij de naleving en invulling van normen tot op zekere hoogte wordt overgelaten aan de normadressaten zelf. Voorbeelden van dergelijke alternatieve reguleringsinstrumenten zijn open normen, convenanten en allerlei vormen van zelfregulering. Op het terrein van het milieu en de arbeidsomstandigheden

betekent zelfregulering het invoeren van (gecertificeerde) zorgsystemen. De overheid stimuleert bedrijfsinterne milieu- en arbozorg. De systeemverplichtingen uit de arboregelgeving vereisen het hebben van een arbozorgsysteem en de overheid beloont bedrijven met een gecertificeerd milieuzorgsysteem met een milieuvergunning op hoofdzaken, althans een minder gedetailleerde vergunning. Op milieu- en arboterrein is dus duidelijk sprake van door de overheid geconditioneerde zelfregulering.

Conclusie is dat in regelgeving en overheidsbeleid steeds meer nadruk wordt gelegd op de eigen verantwoordelijkheid van ondernemingen. De resultaten van het onderzoek in dit proefschrift zullen meer licht werpen op grenzen en mogelijkheden hiervan.

### 3.1 INLEIDING

Dit hoofdstuk vormt het theoretisch kader van het proefschrift. Allereerst wordt nagegaan wat er binnen de criminologie is geschreven over wetsovertreding door ondernemingen. Daarbij wordt – mede aan de hand van bekende onderzoeken – een chronologische beschrijving gegeven van de ontwikkeling van witteboordencriminaliteit tot organisatiecriminaliteit binnen de criminologie. Centraal staat de verschuiving van de aandacht van de individuele dader naar de corporatieve dader.

Behalve in de criminologie kunnen ook in andere disciplines, waaronder de organisatiekunde en de bedrijfsethiek, verklaringen worden gevonden voor het regelnalevend gedrag van ondernemingen. Deze disciplines bestuderen het gedrag van organisaties. Gekeken wordt welke inzichten deze disciplines kunnen bieden in verschillen in de mate van regelnaleving door ondernemingen. Belangrijke begrippen die daarbij aan de orde komen zijn maatschappelijke verantwoordelijkheid, zelfregulering en *compliance*, kwaliteitszorg en milieu- en arbomanagement.

Tenslotte worden de inzichten uit de criminologie en organisatiekunde toegepast op het onderwerp van deze studie. Vanuit de organisatiecriminologie kan een aantal factoren worden beschreven die van invloed kunnen zijn op het regelnalevend gedrag van bedrijven en dus verschillen in regelnaleving door ondernemingen kunnen verklaren. In de laatste paragraaf plaats ik deze factoren in een model waarin criminologische en organisatiekundige aspecten samen een verklaring kunnen geven voor verschillen in de mate van regelnaleving door ondernemingen.

### 3.2 VAN WITTEBOORDENCRIMINALITEIT NAAR ORGANISATIECRIMINALITEIT

#### 3.2.1 *Inleiding*

De criminologie houdt zich bezig met de beschrijving en verklaring van – bepaalde vormen van – criminaliteit. Dit betekent dat zij het maatschappelijk

verschijnsel, de gepleegde gedragingen en de daders die ze plegen zo goed mogelijk in kaart wil brengen en wil aangeven waarom we iets criminaliteit noemen en waarom deze gedragingen worden gepleegd.

De criminologie houdt zich van oudsher vooral bezig met *nuts*, *sluts* en *perverts* (Liazos, 1972), ofwel randfiguren in de samenleving. Later is daar de belangstelling voor de georganiseerde misdaad bijgekomen. Hoewel traditioneel dus gericht op de 'onderwereld', krijgt de criminologie de laatste jaren steeds meer oog voor criminaliteit gepleegd in de 'bovenwereld'. Het betreft dan strafbaar of ander normovertredend gedrag gepleegd in de legale context van economische markten of bonafide en respectabele organisaties.

De belangstelling voor dergelijke bovenwereldcriminaliteit, gepleegd door respectabele personen of organisaties, is in de jaren veertig ontstaan met het werk van Sutherland. Vooral in Angelsaksische landen en met name de Verenigde Staten van Amerika is op dit gebied door criminologen veel onderzoek gedaan. In deze paragraaf wordt een min of meer chronologische beschrijving gegeven van de ontwikkeling van de concepten witteboorden-criminaliteit tot organisatiecriminaliteit binnen de criminologie. Daarbij wordt allereerst een uiteenzetting gegeven van de ontwikkeling van deze concepten in de Angelsaksische landen, die in deze materie het discours beheersen. Vervolgens wordt ingegaan op hetgeen in Nederland over deze onderwerpen is geschreven.

### 3.2.2 *Van white collar crime naar corporate crime*

#### *Sutherland's white collar crime*

Wanneer er een Nobelprijs voor criminologen zou bestaan, zou de Amerikaanse criminoloog Edwin H. Sutherland deze prijs vanwege zijn werk op het gebied van witteboordencriminaliteit moeten hebben ontvangen (Mannheim, 1965). In een serie lezingen, artikelen en tenslotte een boek ontwikkelde hij tussen 1939 en 1949 het concept *white collar crime*. Met dit concept wilde Sutherland een belangrijke categorie misdaad naast die van het stereotype beeld van de klassieke straatcriminaliteit plaatsen.

*White collar crime* is volgens Sutherland 'crime committed by a person of respectability and high social status in the course of his occupation' (1983:7). Deze definitie kent drie belangrijke elementen: 'crime', 'respectability and high social status' en 'in the course of his occupation'. Centraal in de omschrijving van Sutherland staat de sociale status van de crimineel: gerespecteerd en een hoge sociale en maatschappelijke positie. Sutherland maakte een tweedeling van de sociale status van daders: zij die een hoge sociale positie hebben en dus een witte boord dragen en zij die een lage sociale positie hebben en dus een blauwe boord dragen. Een tweede bestanddeel wijst op de context van de criminele gedraging; deze wordt gepleegd in het kader van de

beroeps- of bedrijfsuitoefening. Het beroep of de positie binnen het bedrijfsleven van de witteboordencrimineel brengt sociale status en daardoor macht en vertrouwen met zich mee. Daardoor is volgens Sutherland bij witteboordencriminaliteit ook sprake van 'a certain violation of trust'.

Ten derde spreekt Sutherland van 'crimes'. Het gaat hem daarbij niet alleen om misdrijven uit de sfeer van het strafrecht. Een belangrijke signalering van Sutherland was dat de gedragingen van personen uit de hogere sociale klassen – veelal uit de wereld van de zaken en de handel – niet via het strafrecht worden genormeerd en gesanctioneerd, maar via privaatrecht en bestuursrecht. Dit roept de vraag op of het bij de overtreding van deze regelgeving om criminaliteit gaat. Sutherland vindt van wel. Dergelijke gedragingen voldoen aan de criteria die in het algemeen worden gehanteerd om van misdaden te spreken: de overheid verbiedt bepaalde gedragingen omdat ze sociaal schadelijk zijn, zij dreigt met straf en zij legt straffen op in geval van overtreding. Omdat ze niet via het commune strafrecht worden afgehandeld, is het negatieve stigma minder. Het zijn misdrijven, maar ze worden behandeld alsof het geen misdrijven zijn. Dit is volgens Sutherland ook geen toeval. De hogere sociale klasse weet ervoor te zorgen dat haar gedragingen – hoe schadelijk ook – uit de sfeer van het strafrecht worden gehouden. Voor zover het gedrag van de *upper class* wel bij wet strafbaar is gesteld, worden dergelijke strafbare feiten nauwelijks ontdekt, wanneer wel ontdekt worden ze nauwelijks vervolgd en wanneer wel vervolgd nauwelijks bestraft. Dit alles is volgens Sutherland deels het gevolg van het feit dat wetgevers, rechters en bestuurders in hetzelfde sociale milieu verkeren als zakenmensen en deels dezelfde ideologische opvattingen hebben over wat crimineel is en wat niet.

Volgens Sutherland is het voor de criminologie noodzakelijk ook deze 'niet-criminele' misdrijven bij het onderzoek te betrekken. Dit heeft geleid tot een heftige discussie met criminologen, onder wie Tappan (1947), die van mening waren dat alleen na een rechterlijke veroordeling gesproken kan worden van criminaliteit en dat criminologen daarom alleen door de rechter getoetste gegevens dienen te gebruiken, en dan alleen nog op het terrein van het strafrecht. Sutherland liet echter zien dat juist op het terrein van de witteboordencriminaliteit zaken buiten het bereik van de strafrechter worden gehouden. Het standpunt van Tappan zou betekenen dat witteboordencriminaliteit niet zou bestaan en dus ook niet bestudeerd zou kunnen worden. Sutherland was dan ook van mening dat criminaliteit zo dicht mogelijk bij de bron kan en moet worden bestudeerd, en vond dat politieke en administratieve bronnen heel geschikt zijn om criminaliteit te bestuderen, ook in de gevallen waarin de betrokken zaken niet door de strafrechter waren afgehandeld (Sutherland, 1945). Ook in Nederland is deze discussie tot in de jaren tachtig gevoerd (Brants en Van de Bunt, 1984). Volgens de Onderzoeksgroep Fijnaut (1996) is het vandaag de dag algemeen aanvaard binnen de crimino-

logie om (witteboorden)criminaliteit mede te bestuderen aan de hand van niet door de strafrechter getoetste gegevens van politie of bijzondere opsporingsdiensten. Onderzoeksbevindingen moeten dan wel geanonimiseerd worden gepubliceerd en mogen geen tot individuele (rechts)personen herleidbare gegevens bevatten. Om deze reden noemde Sutherland de namen van de door hem bestudeerde ondernemingen dan ook niet. Pas in 1983 verscheen *The Uncut Version* van Sutherlands *White Collar Crime*, waarin de betreffende ondernemingen nu wel bij naam werden genoemd.

Verder is er kritiek geuit op de andere bestanddelen van Sutherlands omschrijving van *white collar crime*. Deze kritiek betreft vooral het moeilijk te operationaliseren criterium dat de daders van een 'respectable and high social status' zijn. Sutherlands conceptualisering wekt de indruk dat er twee duidelijk van elkaar te scheiden klassen in de samenleving zijn: de hoge en de lage. Misschien gold dit nog tot zekere hoogte voor de Amerikaanse maatschappij in de jaren veertig, voor de huidige heterogene samenleving aan beide kanten van de Atlantische oceaan gaat dit zeker niet meer op. Bovendien gaf Sutherland in zijn werk vele voorbeelden van witteboordendelicten die werden gepleegd door het lagere of middenkader binnen bedrijven, waarvan nauwelijks gezegd kan worden dat ze behoren tot de hogere sociale klassen waarover de definitie spreekt. Ook maakt de definitie van Sutherland geen onderscheid tussen individuele en corporatieve daders, tussen natuurlijke personen en organisaties.

De kritiek op de definitie van Sutherland komt er op neer dat deze te ruim en te onduidelijk is. De definitie omvat teveel verschillende en ongerelateerde gedragingen en zou daarom moeten worden opgesplitst in meer precieze categorieën (Ruggiero, 1996:4). Witteboordencriminaliteit is een containerbegrip waaronder verschillende verschijnselen vallen.

#### *Sutherland's erfenis*

De ná Sutherland verrichte onderzoeken naar witteboordencriminaliteit richtten zich altijd op een beperkt gebied. Volgens Van Weringh (1969) past dit in de naoorlogse ontwikkeling waarin de criminoloog niet langer op zoek is naar *de* oorzaak van *de* misdaad. Het grote doel van die éne, alles omvattende theorie werd als niet bereikbaar beschouwd. In plaats daarvan richtten men zich op zogenaamde *middle range* theorieën, ter verklaring van bijvoorbeeld een bepaalde vorm van criminaliteit of een bepaald type dader. Deze ontwikkeling heeft zich voortgezet. Er is sprake van een steeds verdere verfijning van het onderzoek naar bepaalde verschijningsvormen of facetten van witteboordencriminaliteit, bijvoorbeeld organisatiecriminaliteit, bepaalde fraudevormen, het nut van gedragscodes binnen ondernemingen, enzovoorts.



De eerste onderzoeken die volgden op dat van Sutherland betroffen vooral zaken waarover publieke verontwaardiging bestond, zoals zwarte handel tijdens de oorlog (Clinard, 1952) en overtreding van de prijswetgeving (Hartung, 1950). Gedurende de jaren na de heksenjacht op communisten in de Verenigde Staten van Amerika onder McCarthy, werd er echter nauwelijks onderzoek gedaan op het terrein van de witteboordencriminaliteit. Een uitzondering was Geis, die onderzoek deed naar overtredingen van antitrust-wetgeving in de elektriciteitsindustrie, onder andere door grote concerns als General Electric en Westinghouse. Geis trok conclusies met betrekking tot de relatie tussen deze overtredingen en de organisatorische condities waaronder deze tot stand kwamen, maar zocht de oorzaak van de overtredingen vooral in de belevenissen van de individuele managers (Geis, 1967).

Volgens Geis (1993:19) raakte de academische wereld die onderzoek deed op het terrein van de witteboordencriminaliteit steeds meer in zichzelf gekeerd. De witteboordencriminologen ruzieden over Sutherland's erfenis, zoals de juiste definitie van (verschillende vormen van) witteboordencriminaliteit, de normatieve vraag of de criminoloog zich moet beperken tot de bestudering van strafbaar gesteld gedrag of juist niet en de relatie tussen witteboordencriminaliteit en de algemene criminologische theorieën over deviant gedrag. De definitiediscussies en verdere versplintering van het onderzoek hebben ertoe geleid dat er in de loop der jaren vele andere concepten zijn ontwikkeld rond een bepaald aspect van het door Sutherland ruim gedefinieerde fenomeen. Enkele van deze concepten zijn: *business crime* (Clarke, 1990), *commercial crime* (Snider, 1992), *corporate crime* (Braithwaite, 1984; Clinard en Yeager, 1980; Pearce en Snider, 1995), *crimes of capital* (Michalowski, 1985), *crimes of the powerful* (Pearce, 1976), *crimes at the top* (Douglas en Johnson, 1978), *crimes of the suites* (Timmer en Eitzen, 1991), *economic crime* (Edelhertz, 1970), *elite deviance* (Simon en Eitzen, 1986), *occupational crime* (Green, 1990), *organisational deviance* (Ermann en Lundmann, 1979; Punch, 1996; Vaughan, 1983) en een verdere invulling van *white collar crime* (Croall, 1992; Nelken, 1994).<sup>1</sup>

#### *Individuele en corporatieve daders*

Na Sutherland begonnen de onderzoekers een steeds scherper onderscheid te maken tussen het gedrag van individuele witteboordencriminelen, zowel binnen als buiten de sfeer van het bedrijfsleven, en criminele gedragingen die beter kunnen worden toegeschreven aan een organisatie als zodanig (onder andere Quinney, 1973; Box, 1983).<sup>2</sup> In feite tekenden twee hoofdstromingen

1. Deze opsomming is ontleend aan Slapper en Tombs, 1999:8–9.

2. Hoewel niet expliciet, was dit onderscheid ook al in Sutherlands werk te vinden. Cressey (1989) merkte op dat hoewel Sutherland witteboordencriminaliteit in termen van personen definieerde, hij in zijn onderzoek vooral keek naar ondernemingen.

zich steeds scherper af: zij die kijken naar de individuele dader en zij die kijken naar de corporatieve dader. In het eerste geval gaat het om individuen binnen een organisatie of zelfstandige beroepsbeoefenaars die voor het eigen gewin delicten plegen, vaak ten koste van de organisatie waar zij voor werken. 'These occur when individuals or groups of individuals make illegal use of their occupational position for personal advantage and victimise consumers or their own organisation, for example, either directly through theft or indirectly by damaging its reputation' (Slapper en Tombs, 1999:14). In het tweede geval gaat het om delicten die – weliswaar door individuen of groepen individuen – namens en ten behoeve van een organisatie worden gepleegd, bijvoorbeeld het overtreden van mededingingswetgeving door het maken van illegale prijsafspraken of het overtreden van milieuwetgeving door het dumpen van bedrijfsafval. Deze daden kunnen de organisatie als geheel worden toegerekend.

Opgemerkt moet worden dat het hier wel gaat om ideaaltypen waartussen een zeker grijs gebied bestaat. Het persoonlijk belang en het bedrijfsbelang zijn niet altijd makkelijk te scheiden, vooral naarmate een werknemer een hogere positie bekleedt binnen de organisatie. In het geval van bijvoorbeeld een directeuraandeelhouder is het bedrijfsbelang doorgaans tevens een persoonlijk belang. Bij het plegen van strafbare feiten door directieleden of andere hoge functionarissen zien we dan ook dat het onderscheid tussen *corporate crime* en *occupational crime* vervaagt. Ook gaan individuele en corporatieve witteboordencriminaliteit vaak hand in hand. Een goed voorbeeld vormt de 'Operatie Clickfonds', de beursfraudezaak die de Amsterdamse financiële wereld sinds eind 1997 in zijn greep houdt. Hier worden zowel individuele beleggers en commissionairs, als commissionairshuizen en banken verdacht van onder andere belastingontduiking en valsheid in geschrifte.

#### *Focus op de organisatie*

In de loop der jaren zijn steeds meer onderzoeken op het terrein van de witteboordencriminaliteit zich gaan richten op de organisatie als de sociale context waarbinnen criminele gebeurtenissen plaatsvinden en betekenis krijgen. Dit was een noviteit. De meeste klassieke criminologische theorieën zijn individualistische verklaringen van crimineel gedrag, waarbij de oorzaken vooral gezocht werden in individuele motivaties, pathologie en andere individuele kenmerken van daders (Simpson, 1993; Bruinsma, 1996:14). Op het terrein van de witteboordencriminaliteit ging men meer en meer het belang van de factor organisatie erkennen. De organisatie biedt de motivatie, de mogelijkheden en de middelen tot het crimineel gedrag, met de organisatie als dader of als slachtoffer. In het onderzoek ontstaat daarmee een focus op de rol van de organisatie bij het ontstaan van wetsovertredend gedrag van de organisatielieden. Zo bestempelen Needleman en Needleman in 1979 de organisatori-

sche omgeving van de onderneming als *crime -facilitative* die wetsovertredingen kan veroorzaken. In 1978 verschijnt de eerste druk van Ermann en Lundman's *Corporate and governmental deviance* met daarin de ontwikkeling van 'an organizationally sensitive analysis of deviance in those instances where large corporations are the appropriate units of analysis, while typically no one person is labelled deviant'. In deze ontwikkeling past ook dat steeds meer onderzoek wordt gedaan naar de organisatie als dader. Tot halverwege de jaren zeventig richtte het criminologisch onderzoek op dit terrein zich nog vooral op de misdaden van respectabele individuen in een bepaalde beroepsmatige context (Geis e.a., 1995:4-5). Door de focus op de organisatie groeit ook de belangstelling voor organisatiecriminaliteit. 'Future work in the area of corporate crime in general, and corporate violence in particular, will have to develop, more systematically, an organizational framework for analyzing corporate lawbreaking, and provide an empirical evaluation of the utility of that framework for explaining these behaviors. [...] The task for criminologists is to identify and examine the organizational factors that account for the illegal and/or socially harmful acts of individuals within corporations on behalf of the corporations themselves.' (Kramer, 1982:79-80).

Volgens Geis (1993) spelen twee ontwikkelingen een rol bij de groeiende belangstelling voor criminaliteit gepleegd in de context van organisaties. Ten eerste worden door de toenemende groei en bureaucratisering van ondernemingen de individuele ondernemers en managers steeds minder herkenbaar en gezichtsbepalend, uitzonderingen daargelaten zoals Donald Trump en Lee Iococca en Nederlandse voorbeelden als Gerrit van der Valk en Joep van den Nieuwenhuizen. De tweede ontwikkeling is dat als eerste in de Angelsaksische landen en later ook in andere westerse landen de strafrechtelijke aansprakelijkheid van rechtspersonen in de wet is opgenomen. Dit betekent dat ondernemingen en andere organisaties nu als zodanig strafrechtelijk kunnen worden vervolgd voor hun daden. De strafrechtelijke vervolging van ondernemingen brengt ook met zich dat er meer gegevens over ondernemingen voor onderzoek beschikbaar komen. Aard en omvang van wetsovertredingen van ondernemingen kunnen worden vergeleken met zaken als de omvang van de onderneming, de winstgevendheid, de organisatiestructuur, de stijl van management, het ethisch klimaat binnen de onderneming, de organisatiecultuur en de houding ten opzichte van regelgeving. 'In short, data were readily available for academics willing to peruse government documents, follow the headlines, and steep themselves in other sources that offered information about the corporate world.' (Geis, 1993:20).

De toenemende aandacht voor organisatiecriminaliteit deed Cressey (1989) pleiten voor een terugkeer naar de bestudering van individuele overtredders binnen de onderneming in plaats van de onderneming als geheel te zien als overtreder. Cressey betoogt dat de studie van de onderneming als

regelovertreder 'is self-defeating because it is based on the erroneous assumption that organizations think and act, thus saddling theoretical criminologists with the impossible task of finding the cause of crimes committed by fictitious persons.' (1989:32). De neiging de onderneming te zien als een zelfstandig denkende en handelende actor is overigens al zo oud als de bestudering van witteboordencriminaliteit. Ook Sutherland 'anthromorphised' de onderneming, hij kende menselijke eigenschappen toe aan ondernemingen (Geis, 1962; Friedrichs, 1992:18-19). 'Sutherland never came to appreciate that he was treating huge corporations as a single entity, comparable to a person, though they had tens of thousands of employees and were governed by innumerable laws not applicable to individuals.' (Geis, 1993:18).

In reactie op de boodschap van Cressey, pleiten Braithwaite en Fisse juist voor het bestuderen van organisatiecriminaliteit, met als argument dat 'the products of organization are more than the sum of the products of individual actions.' (1990:20). Eerder al stelde Braithwaite dat de meeste gevallen van organisatiecriminaliteit niet kunnen worden verklaard door 'the perverse personalities of their perpetrators' (Braithwaite, 1984:2). In plaats van te zoeken naar individuele motieven moeten we volgens Braithwaite kijken naar 'the factors that lead ordinary man to extraordinary things'.

Braithwaite en Fisse stonden duidelijk niet alleen in deze opvatting. Onderzoek naar oorzaken van organisatiecriminaliteit heeft zich tot op heden vooral gericht op deze conditionerende werking van de organisatie. Dergelijk onderzoek 'encourages us to look not so much at 'bad' people but more at how the condition of work shapes moral consciousness and how ordinary people are induced in an organizational setting to violate laws and rules.' (Punch, 1996:239). 'Corporate crime can be produced by an organisation's structure, its culture, its unquestioned assumptions, its very *modus operandi* and so on. Thus its understanding requires a shift from a humanist to a structural problematic.' (Slapper en Tombs, 1999:17).

Kortom, werknemers zijn actoren die in de organisatie een bepaalde rol aannemen. De organisatorische setting creëert de voorwaarden waaronder deze rol wordt ingevuld. Individuele drijfveren en motieven zijn dus moeilijk los te zien van de organisatorische context.

#### *Onderzoek naar organisatiecriminaliteit*

Ondanks het feit dat vrijwel elke publicatie over organisatiecriminaliteit begint met de mededeling dat de studie naar organisatiecriminaliteit een marginale positie inneemt binnen de *mainstream* criminologie, is er inmiddels een respectabele hoeveelheid werk op dit terrein verricht, wederom vooral in de Angelsaksische landen. Vanaf de tweede helft van de jaren zeventig is er sprake van een gestage stroom aan onderzoeken en publicaties op het terrein van de organisatiecriminaliteit. Deze studies en onderzoeken hebben vooral

een kwalitatief karakter. Slechts een enkeling heeft geprobeerd met behulp van kwantitatieve methoden iets te zeggen over de omvang van organisatiecriminaliteit. Dit is ook bijzonder moeilijk. Organiseatiecriminaliteit kent vermoedelijk een hoog *dark number*, doordat het veelal 'slachtofferloze delicten' betreft, de aanpak ervan is neergelegd bij verschillende gespecialiseerde handhavende instanties en de opsporing en vervolging bijzonder lastig zijn (Huisman en Niemeijer, 1998).

De eerste belangrijke poging om organisatiecriminaliteit kwantitatief te duiden is het werk van Sutherland (1949, 1983). Sutherland maakte gebruik van de besluiten van rechtbanken en administratieve commissies tegen 70 van de grootste ondernemingen in de Verenigde Staten van Amerika. Deze besluiten betroffen zaken als handelsbeperkingen, niet-geoorloofde kortingen, misleidende reclame, de inbreuk op octrooien en andere rechten en onjuiste arbeidspraktijken. Sutherland ontdekte dat tegen elke onderneming besluiten wegens genoemde praktijken waren genomen, gemiddeld 14 per onderneming. Van de 70 ondernemingen was 97,1 % recidivist. Hoewel het onderzoek van Sutherland een beperkte reikwijdte had en geen strafrechtelijke overtredingen betrof, toonde het wel aan dat normovertreding in het zakenleven een veelvoorkomend fenomeen is. Het duurde zo'n dertig jaar alvorens de kwantitatieve exercities van Sutherland navolging kregen. In 1980 publiceerden Clinard en Yeager de resultaten van een grootschalig onderzoek naar de illegale praktijken van Amerika's grootste ondernemingen.

Hoewel dergelijke kwantitatieve onderzoeken zeker geen betrouwbare inschatting geven van de omvang van organisatiecriminaliteit laten ze wel duidelijk zien dat regelovertreding wijdverbreid is onder de grootste en schijnbaar meest respectabele ondernemingen. Een belangrijke boodschap van beide onderzoeken is dan ook 'to a disbelieving world that the biggest and best companies are widely involved in criminality' (Braithwaite, 1995:120).

Niettemin is het grootste deel van het onderzoek op het terrein van organisatiecriminaliteit kwalitatief van aard. Daarbij kan een aantal typen onderzoek worden onderscheiden: casestudies, bestudering van bepaalde vormen van organisatiecriminaliteit, onderzoeken naar organisatiecriminaliteit in bepaalde bedrijfstakken of economische sectoren en onderzoeken naar de regulering of aanpak van organisatiecriminaliteit. Deze vormen van onderzoek worden nu kort besproken.

Ten eerste zijn er de casestudies van veelal geruchtmakende gevallen van organisatiecriminaliteit. In dergelijke casestudies wordt – soms op bijna journalistieke wijze – een gedetailleerde reconstructie gegeven van de betreffende affaire en wordt vaak een poging tot verklaring van het gebeurde gedaan. Sommige boeken over organisatiecriminaliteit bestaan vrijwel geheel uit

dergelijke casebeschrijvingen (Mokhiber, 1988; Punch, 1996). Bekende case-studies zijn: anti-trust overtredingen in de zware elektrische industrie in de Verenigde Staten van Amerika (Geis, 1967), het willens en wetens op de markt brengen van de onveilige Ford Pinto (Kramer, 1982; Cullen e.a., 1984; Cullen e.a., 1997), het *Goodrich Brake Scandal* over het vervalsen van testresultaten van de remmen van Amerikaanse gevechtsvliegtuigen (Vandivier, 1982), de tragedies rond het medicijn Thalomid (Knightley e.a., 1980) en het anticonceptiemiddel Dalkon Shield (Finlay, 1996; Mintz, 1985; Perry en Dawson, 1985), de oplichting van de Staat Ohio door het bedrijf Revco (Vaughan, 1983), de dood van duizenden mensen als gevolg van het lekken van cyanide gas bij een chemisch bedrijf in Bhopal (Jones, 1988; Pearce en Tombs, 1989 en 1993), het zinken van de veerboot *Harold of Free Enterprise* bij Zeebrugge (Wells, 1993, 1995; Bergmann, 1994), de explosie van het ruimteveer *Challenger* (Kramer, 1992; Vaughan, 1996), het *Savings and Loans* schandaal waarvoor de Amerikaanse belastingbetaler nog vele jaren moet betalen (Pontell en Calavita, 1993), de explosie van het olieplatform *Piper Alpha* en de ondergang van de banken BCCI (Passas, 1993) en Barings (Punch, 1996).

Een tweede type kwalitatief onderzoek betreft de bestudering van een bepaalde vorm van organisatiecriminaliteit. Daarbij kan worden gekeken naar bijvoorbeeld de overtreding van bepaalde typen regelgeving (financiële regelgeving, mededingingswetgeving, en dergelijke) of bepaalde categorieën slachtoffers (consumenten, werknemers, het milieu, en dergelijke). Voorbeelden zijn studies over (bepaalde vormen van) fraude (Levi, 1987, 1993, 1995), overtreding van anti-trust wetgeving (Jamieson, 1994), onveilige werkomstandigheden (Pearce en Tombs, 1997; Tombs, 1998), het dumpen van gevaarlijk afval (Block, 1993; Szasz, 1986) en andere vormen van milieucriminaliteit (DiMento, 1986). Bijzonder actueel is ook de aandacht voor fraude jegens de Europese Unie (Clarke, 1993; Passas en Nelken, 1993).

Ten derde zijn er onderzoeken die zich richten op organisatiecriminaliteit in bepaalde bedrijfstakken of economische sectoren. Deze studies richten zich doorgaans op branches waarin naar vermoeden meer normafwijkend gedrag plaatsvindt dan in andere. De oorzaak wordt dan vaak gezocht in een bepaalde criminogene markt- of branchestructuur of -cultuur die gelegenheid geeft of stimuleert tot regelovertredend gedrag. Dergelijke studies betreffen onder andere de automobielsector (Farberman, 1975; Leonard en Weber, 1970; Needleman en Needleman, 1979), de likeurindustrie (Denzin, 1977) de steenkoolmijnbouw (Braithwaite, 1985a), de chemische industrie (Pearce en Tombs, 1998) de olie-industrie (Carson, 1980; 1982), de farmaceutische industrie (Braithwaite, 1984) en de financiële wereld (Levi, 1987; Shapiro, 1984). Ook Clinard en Yeager (1980:119-122) besteedden bijzondere aandacht aan enkele bedrijfstakken: op grond van hun onderzoeksgegevens kwamen zij tot de conclusie dat bedrijven in de olie-industrie, de farma-

ceutische industrie en de automobiellindustrie het meest geneigd waren de wet te overtreden.

In de meeste publicaties over organisatiecriminaliteit worden wel enige opmerkingen gemaakt over de feitelijke of wenselijke aanpak ervan. Enkele onderzoeken richten zich in het bijzonder op deze aanpak (Benson e.a. 1990; Simpson en Koper, 1992). Ook zijn er studies over de regulering van organisatiegedrag (Stone, 1975) en de praktijk van de handhaving van regelgeving die organisaties als normadressant hebben (Bardach en Kagan, 1982; Hawkins, 1984; Shapiro, 1984; Vogel, 1986; Hutter, 1988). Anderen richten zich in het bijzonder op de slachtoffers van organisatiecriminaliteit (Meier en Short, 1952; Mintz, 1985; Moore en Mills, 1990; Finlay, 1996).

Tenslotte is er een reeks publicaties waarin al of niet op basis van empirisch onderzoek (kwantitatief of kwalitatief) wordt getracht een theoretisch verklaringsmodel voor organisatiecriminaliteit te ontwikkelen. In de loop der jaren is getracht vanuit diverse criminologische theorieën organisatiecriminaliteit te verklaren. Toegepast zijn onder andere: de neutralisatie theorie (Box, 1983), de sociale controle theorie (Hirschi en Gottfredson, 1995), het symbolisch interactionisme (Coleman, 1987), de gelegenheidstheorie (Szasz, 1986; Makkai en Braithwaite, 1991; Braithwaite, 1992), de anomie/strain theorie (Clinard, 1983; Vaughan, 1983; Passas 1990; Jenkins en Braithwaite, 1993), de subcultuurtheorie (Cohen, 1995; Punch, 1996) de labeling of criminalisering theorie (Box, 1983) en de rationele keuze theorie (Paternoster en Simpson, 1996).<sup>3</sup>

Een enkele maal is het omgekeerde het geval en wordt een verklaring voor organisatiecriminaliteit ontwikkeld die vervolgens wordt toegepast ter verklaring van criminaliteit in het algemeen. Dit geldt voor de differentiële associatie van Sutherland (1949) en *reintegrative shaming* van Braithwaite (1989). In de volgende hoofdstukken zullen verschillende van deze criminologische verklaringen voor organisatiecriminaliteit aan de orde komen.

Overzien we het totaal aan onderzoeken op het terrein van organisatiecriminaliteit, dan geeft dat aanleiding tot twee constateringën. Een eerste constatering is dat, hoewel er vrij veel onderzoek is gedaan, het totaal een incompleet en nogal versnipperd beeld oplevert. Ondanks enkele kwantitatieve pogingen, bestaat er nog volstrekt geen betrouwbaar beeld van de omvang van organisatiecriminaliteit: hoe vaak worden wetten door organisaties overtreden en wat is daarvan de precieze schade? Van bepaalde branches weten we nu welk soort ondernemingen op welke wijze delicten plegen en welke gelegenheidsstructuur daarvoor binnen de markt bestaat. Betekent dit nu dat in andere branches minder of geen wetten worden overtreden of weten we daar gewoon nog niets van? De casestudies geven een aardig inzicht in het

---

3. Zie voor dit overzicht Paternoster en Simpson, 1996:550.

ontstaan en de *modus operandi* van bepaalde gevallen van organisatiecriminaliteit, maar roepen vragen op met betrekking tot generaliseerbaarheid. Bovendien betreffen de casestudies doorgaans de meest spectaculaire gevallen van organisatiecriminaliteit met grote aantallen doden of een enorme schade. Ze leveren geen inzicht in de minder schadelijke maar meer voorkomende dagelijkse vormen van organisatiecriminaliteit. Tenslotte richten de hierboven genoemde onderzoeken zich hoofdzakelijk op de allergrootste ondernemingen. Hoewel niet onbelangrijk, vormen deze slechts een kleine selectie van het totaal aantal ondernemingen. Ook ondernemingen uit het midden- en kleinbedrijf kunnen zich schuldig maken aan organisatiecriminaliteit. Kortom, er zijn nogal wat witte plekken op de criminele kaart van de organisatiecriminaliteit.

Een tweede constatering is dat ondanks de hier geplaatste kanttekeningen, de onderzoeksbevindingen de conclusie rechtvaardigen dat organisatiecriminaliteit een wijdverspreid verschijnsel is en dat er aanleiding is te veronderstellen dat 'this offending results from almost every business activity, in almost every area of economic activity, amongst corporations and organizations of all sizes.' (Slapper en Tombs, 1999:50).

Hieronder zal nog nader worden ingegaan op een tweetal belangrijke studies naar organisatiecriminaliteit: die van Clinard en Yeager en Braithwaite. Gekozen is voor deze auteurs omdat hun onderzoeken naar organisatiecriminaliteit het meest uitvoerig, oorspronkelijk en toonaangevend zijn binnen de criminologie. Bovendien vormen deze studies een belangrijke inspiratiebron voor het onderzoek dat in het kader van dit proefschrift is verricht.

#### *Clinard en Yeager's studie naar organisatiecriminaliteit in de vs*

Hierboven is al gesproken over het grootschalig onderzoek van Clinard en Yeager naar de illegale praktijken van Amerika's grootste ondernemingen, waarover zij in 1980 verslag deden in hun boek *Corporate Crime*. Deze studie was gebaseerd op de cijfers van de strafrechtelijke, administratieve en civiele acties die in de jaren 1976–1977 door 25 federale handhavende instanties waren ingesteld tegen 582 van 's werelds grootste industriële en dienstverlenende bedrijven. De cijfers betroffen zes categorieën van overtredingen: administratieve overtredingen, financiële overtredingen (onder andere corruptie), milieuovertredingen, arbeidsovertredingen (onder andere onveilige werkomstandigheden), overtredingen met betrekking tot de veiligheid of kwaliteit van producten en oneerlijke handelspraktijken (onder andere prijsafspraken). In totaal ging het om ruim 1500 overtredingen, gemiddeld 2,7 gevallen van overtreding per onderneming. Het recidivepercentage was 60,1%.

Belangrijk voor dit onderzoek is dat Clinard en Yeager (1980:119–122) constateren dat er aanzienlijke verschillen kunnen bestaan in de mate van regel-



overtreding tussen bedrijfstakken. Op grond van hun onderzoeksgegevens kwamen zij tot de conclusie dat bedrijven in de olie-industrie, de farmaceutische industrie en de automobiellindustrie het meest geneigd waren de wet te overtreden. Deze industrieën waren verantwoordelijk voor respectievelijk 3,2; 2,5 en 3,9 keer het gemiddelde aantal wetsovertredingen per bedrijfstak. Grote aantallen overtredingen betroffen onder andere corruptie en milieuvervuiling (olie-industrie) en het produceren van onveilige producten (automobiell- en farmaceutische industrie).

Ook constateren Clinard en Yeager (1980:116–199) dat er verschillen bestaan in de mate van regelovertreding tussen individuele ondernemingen. Zo was 13% van het aantal productiebedrijven verantwoordelijk voor 52% van alle onderzochte regelovertradingen, gemiddeld 23,5 overtradingen per bedrijf. Vooral grote ondernemingen maakten zich eerder schuldig aan regelovertrading. Ook vinden Clinard en Yeager verschillen in de mate van naleving tussen verschillende typen regelgeving. Regelgeving op het terrein van het milieu-, productveiligheid en arbeidsomstandigheden werd bijvoorbeeld vaker overtreden dan financiële en mededingingsregelgeving. In hun studie proberen Clinard en Yeager deze gevonden verschillen in de mate van regelovertrading tussen bedrijfstakken, ondernemingen en typen regelgeving te verklaren. Daarnaast besteden zij uitgebreid aandacht aan de wijze waarop organisatiecriminaliteit in de Verenigde Staten van Amerika wordt aangepakt en zou moeten worden aangepakt.

Belangrijk voor deze dissertatie is ook dat Clinard en Yeager een verband leggen tussen organisatiekenmerken en organisatiecriminaliteit. Zo beschrijven zij hoe de bedrijfsomvang, de structuur, de cultuur en het streven naar winst van invloed kunnen zijn op de mogelijkheden en de bereidheid van een onderneming en haar medewerkers om organisatiecriminaliteit te plegen. Ook kunnen kenmerken van de bedrijfstak van invloed zijn op de mate van regelovertrading: de branchestructuur en -cultuur, de regulering van de branche, maar ook de economische machtspositie van de bedrijfstak. Bijzondere waarde hechten Clinard en Yeager aan de rol van de bedrijfsethiek: de normen en waarden in het bedrijfsleven en de wijze waarop deze binnen organisaties en bedrijfstakken worden overgedragen.<sup>4</sup> Binnen ondernemingen en bedrijfstakken waar veel organisatiecriminaliteit wordt gepleegd, is volgens Clinard en Yeager sprake van een ethisch klimaat waarin ruimte is voor of dat zelfs aanzet tot wetsovertredend gedrag.

‘Corporations that do violate and those that largely do not are distinguished by “corporate cultures,” or ethical climates, the degree to which a corporation has

---

4. Later hebben Clinard (1983) en Yeager (1995) ieder afzonderlijk onderzoek gedaan naar de samenhang tussen bedrijfsethiek en organisatiecriminaliteit.

made the choice to be ethical or not, to disregard the interests of the consumer and the public, and to disobey the laws that regulate its specific industry. It appears, furthermore, that violations are more likely to occur in some industries, those closely associated with an "industry culture" favorable to unethical and illegal behavior' (Clinard en Yeager, 1980:299).

Op de invloed van deze organisatie- en branchekenmerken op de mate van regelnaleving van ondernemingen wordt in de delen II en III van dit proefschrift uitgebreid ingegaan.

*Braithwaite over verschillen in regelnaleving door ondernemingen*

Een belangrijke onderzoeker op het terrein van organisatiecriminaliteit is de Australische criminoloog Braithwaite.<sup>5</sup> Aan de hand van zijn werkervaringen en zijn onderzoek naar organisatiecriminaliteit ontwikkelde hij zelfs een theorie over oorzaken en aanpak van criminaliteit in het algemeen: *reintegrative shaming* (1989).

Uitgangspunt bij *reintegrative shaming* is dat ondernemingen gevoelig zijn voor aantasting van de goede naam en de reputatie (1989:124–127). Regel-overtredend gedrag van de organisatie wordt door strafrechtelijk optreden bestempeld als moreel afkeuringswaardig en de organisatie wordt verantwoordelijk gehouden. Braithwaite noemt dit proces *shaming*, 'te schande maken'. Dit proces van te schande maken kent twee gezichten: *reintegrative shaming* en *desintegrative shaming*. *Desintegrative shaming* betekent het stigmatiseren en daarmee afwijzen en isoleren. Er wordt een etiket opgeplakt dat ook na de bestraffing blijft doorwerken. Het gevaar is dat hierdoor bij de overtreder verharding en misschien zelfs volharding ontstaat. De overtreder zal zich net als gestigmatiseerde delinquenten miskend en onbegrepen voelen en in zich voor de buitenwereld afsluiten. Daar tegenover staat het idee van *reintegrative shaming*. Ook hier krijgt de organisatie te horen en te voelen dat haar gedrag als moreel afkeuringswaardig wordt beschouwd en niet wordt getolereerd. De organisatie wordt hiermee echter niet voor eeuwig als crimineel bestempeld, maar krijgt een tweede kans om haar fouten goed te maken. Voldoet de organisatie hieraan, dan wordt zij van alle blaam gezuiverd. Straffen werkt hier reïntegrerend in plaats van stigmatiserend.

Doordat de organisatie een tweede kans krijgt stimuleert deze wijze van handhaving zelfregulering door de overtreddende organisatie. Wanneer een organisatie meewerkt aan de handhaving en inspanningen toont om herhaling van overtreding te voorkomen, dan moet de goede naam ook weer hersteld

5. Niet alleen op het terrein van de organisatiecriminaliteit heeft Braithwaite zijn sporen verdiend. Vanwege de importantie voor de criminologie, heeft het Nederlandse Tijdschrift voor Criminologie in 1996 zelfs een themanummer aan zijn werk besteed.

worden, bijvoorbeeld doordat het om een persbericht doet uitgaan waarbij verslag wordt gedaan van de maatregelen die de onderneming heeft genomen om regelnaleving te verzekeren. Gezien het feit dat organisaties bang zijn voor negatieve publiciteit en zij zichzelf graag zien als verantwoordelijke deelnemers aan het maatschappelijk leven is deze *reintegrative shaming* theorie bij uitstek van toepassing op ondernemingen.

In 1983 schrijft Braithwaite samen met Fisse een boek over de invloed van publiciteit op corporatieve regelovertreders en het effect van *shaming* en *praising* op ondernemingsgedrag. Een jaar later verschijnt Braithwaite's studie naar organisatiemisdad in de farmaceutische industrie, waarin hij uitvoerig beschrijft hoe ondernemingen in deze multinationale bedrijfstak allerlei nationale regels weten te ontduiken, maar zich in wezen schuldig maken aan een breed scala van delicten, van verboden kartelvorming tot moord (Van den Heuvel, 1996:332). Weer een jaar later verschijnt *To punish or persuade* (1985a), een studie naar de naleving van veiligheidsvoorschriften in de steenkoolmijnindustrie. Bij dit onderzoek van Braithwaite zal hier wat uitvoeriger worden stilgestaan, omdat het deels ten grondslag heeft gelegen aan de opzet van het onderzoek voor dit proefschrift.

*To punish or persuade* gaat niet zozeer over de vele veiligheidsdelicten in de steenkoolmijnindustrie, maar eerder over hoe een betere naleving en daardoor een betere veiligheid bereikt kan worden. In het onderzoek probeert Braithwaite de oorzaken van mijnongelukken te achterhalen en vast te stellen wat de organisatorische kenmerken zijn van bedrijven met zeer lage ongevalcijfers. Het onderzoek bestond uit twee delen: een onderzoek naar alle mijnongelukken in de Verenigde Staten van Amerika, het Verenigd Koninkrijk en Australië waarbij vijf of meer mensen omkwamen en de bestudering van de vijf veiligste steenkoolmijnen van de Verenigde Staten van Amerika.

Het doel van het eerste onderdeel was: 'to ascertain what organizational defects and which individuals within the organization were responsible for each disaster' (1985:19). Bij bestudering van de rapportages van onderzoekscommissies over de ongelukken viel het Braithwaite op dat een aantal organisatorische onvolkomenheden telkens verantwoordelijk bleek te zijn voor de ongelukken. Deze *organizational defects* betroffen het ontbreken van een plan wat te doen bij ongevallen, slechte planning, een structureel patroon van onoplettendheid of slordigheid met betrekking tot veiligheid, slechte communicatie, slechte rapportage, slechte training, een ontoereikende toedeling van verantwoordelijkheden en het verrassende gebrek van sommige ondernemingen om te leren van ongelukken uit het verleden. Sommige mijnen hadden wel goede instructies en plannen voor de gewone werkomstandigheden, maar reageerden op onvoorziene situaties met doormodderen in plaats van het opstellen van een speciaal plan van aanpak (1985a:29).

Het oorspronkelijke plan van Braithwaite voor het tweede onderdeel van zijn onderzoek was om de vijf mijnbouwbedrijven met de beste veiligheidsscores en de vijf mijnbouw bedrijven met de slechtste veiligheidsscores in de Verenigde Staten van Amerika te onderzoeken. Braithwaite heeft zich uiteindelijk echter beperkt tot de vijf 'goede' bedrijven omdat de vijf 'slechte' bedrijven niet wilden meewerken. Braithwaite heeft interviews afgenomen met veiligheidsmanagers van de vijf 'goede' mijnbouwbedrijven en met inspecteurs van de Mine Safety and Health Administration (MSHA) die de vijf bedrijven goed kenden.<sup>6</sup> Daarnaast heeft Braithwaite schriftelijke informatie over het veiligheidsbeleid van de vijf bedrijven bestudeerd, zoals beleidsplannen, programma's en dergelijke.

Ondanks het feit dat alle vijf bedrijven goede resultaten ten aanzien van veiligheid behaalden, gaf een van de respondenten van Braithwaite aan dat er geen standaard aanpak te geven is die voor ieder bedrijf werkt: 'You can't cookbook safety.' Braithwaite wijst op de verschillen tussen de bedrijven: 'each company has a unique history, a unique set of personalities in senior positions, and differ in organization charts, and consequently, each must find a unique solution to the problem of the place of safety within its structure' (1985a:61). Gezien de grote verschillen in aanpak tussen de vijf bedrijven komt Braithwaite tot de conclusie dat noch de plaats die veiligheid inneemt in de formele machtstructuur van een organisatie, noch de aandacht van personeel voor veiligheid, noch de striktheid waarmee veiligheid wordt gehandhaafd, noch het gebruik van beloningen voor veilig gedrag factoren lijken te zijn die de gemeenschappelijke goede veiligheidssituatie kunnen verklaren.

Braithwaite zoekt de verklaring voor de gemeenschappelijke goede veiligheidssituatie eerder in de overeenkomsten in de aanpak van de bedrijven om naleving van veiligheidsregels te garanderen. De belangrijkste overeenkomst tussen deze koplopers is dat zij een *corporate philosophy* van het belang van veiligheid hebben en dat het topmanagement de boodschap uitdraagt dat het te kort doen aan veiligheid om productiedoelen te halen niet in het belang van de onderneming is. Een ander zeer belangrijk kenmerk is dat bij alle vijf de mijnbouwondernemingen veiligheidsfunctionarissen veel invloed, overwicht en macht binnen de organisatie hebben. In alle vijf bedrijven is de lijnmanager, en niet de veiligheidsfunctionaris, verantwoordelijk voor de veiligheid van de werknemers. De verantwoordelijkheid voor veiligheid is op elk niveau binnen de organisatie duidelijk verankerd. Verder hebben alle vijf bedrijven uitgebreide *safety compliance systems*. Hoewel sommige van de bedrijven zeer centralistisch zijn gestructureerd, is het beheer over deze

---

6. Volgens de Presidents Commission of Coal en de MSHA hadden de volgende vijf bedrijven de laagste ongevals cijfers van de vijftien grootste mijnbouwondernemingen in de Verenigde Staten: u.s. Steel, Bethlehem Steel, Consolidation Coal Company, Island Creek Coal Company en Old Ben Coal Company.

veiligheidsprogramma's gedecentraliseerd. De controle van het systeem is echter wel centraal geregeld om duidelijk te maken dat de directie nauwkeurig let op de goede naleving. Vier van de vijf bedrijven hebben uitgebreide instructies en procedures die moeten garanderen dat aandacht wordt besteed aan training en supervisie, dat de communicatie over veiligheidszaken goed verloopt en dat er een plan van aanpak bestaat voor eventuele gevaren. De resultaten van het onderzoek bij de vijf veiligste mijnbouwbedrijven sloten goed aan op de resultaten van het onderzoek naar de oorzaken naar mijnongelukken; het ontbreken van de zojuist geschetste kenmerken van zeer veilige bedrijven veroorzaakten de door Braithwaite bestudeerde ongevallen. Deze resultaten kwamen volgens Braithwaite ook overeen met de resultaten van twee andere studies over organisatorische voorwaarden voor veilige werkomstandigheden in de mijnbouw.

Braithwaite vond verder een sterk verband tussen bedrijfsgrootte en veiligheid; vier van de veiligste ondernemingen in de Verenigde Staten van Amerika behoorden ook tot de allergrootste Amerikaanse steenkoolmijnen. Niet alle grote bedrijven scoren boven het veiligheidsgemiddelde, maar er is volgens Braithwaite een sterke tendens dat koplopers op het gebied van veiligheid zeer grote bedrijven zijn (1985a:11). Aan de andere kant waren de meest onveilige mijnen, mijnen met minder dan vijftig werknemers. Deze kleine mijnen beschikten niet over een speciale veiligheidsfunctionaris en zij konden wat betreft deskundigheid op het terrein van ongevallenpreventie niet terugvallen op een stafafdeling van het hoofdkantoor. Grote mijnbouwondernemingen hadden meer mogelijkheden en deskundigheid om mijnen veiliger te maken en waren meer bezorgd over de gevolgen van een aantasting van hun reputatie als verantwoordelijke onderneming.

Het grote belang van Braithwaite's *To punish or persuade* is dat hij als eerste aandacht besteedt aan de verschillen in regelnaleving tussen ondernemingen en dus niet alleen kijkt naar notoire regelovertreeders, maar ook naar conformisten. Daarnaast is van belang dat Braithwaite de verklaring voor de gevonden verschillen zoekt op het niveau van de organisatie. Hij kijkt welke organisatorische kenmerken bedrijven met hoge respectievelijk lage ongevalcijfers gemeen hebben. Deze aanpak van Braithwaite is een belangrijke reden geweest om ook in dit onderzoek naar de organisatorische kenmerken van ondernemingen in relatie tot regelnaleving te kijken.

### 3.2.3 Witteboordencriminaliteit in Nederland

#### *Overzicht van verricht onderzoek*

Tot nu toe is enkel nog aandacht besteed aan criminologisch onderzoek in Angelsaksische landen. De reden daarvoor is dat in deze landen de concepten *white collar crime* en *corporate crime* tot ontwikkeling zijn gekomen en dat

in deze landen het meest intensief onderzoek daarnaar is verricht. Dit wil echter niet zeggen dat in andere landen op dit gebied niets is gebeurd. Zo heeft men in Duitsland onderzoek verricht onder de noemer *Wirtschaftskriminalität* en in Frankrijk onder *la criminalité en col blanc* en *la criminalité des affaires*. Nederlandstalige criminologen hebben vooral onderzoek gedaan naar de vanuit het Engels vertaalde begrippen 'witteboordencriminaliteit' en 'organisatiecriminaliteit'.

De term *white collar crime* werd in 1969 in Nederland geïntroduceerd door Van Whering in een artikel in het Tijdschrift voor Criminologie. In dit artikel geeft Van Weringh een bespreking van Sutherland's *White Collar Crime* uit 1949 en gaat hij in op de kritieken op Sutherland's werk, op het onderzoek wat na Sutherland is verricht en op witteboordencriminaliteit in Nederland. Ondanks het feit dat de term voor het eerst gebruikt wordt, is Van Whering niet de eerste Nederlander die over witteboordencriminaliteit publiceert. Van Whering noemt onder andere het onderzoek van Nagel uit 1958 naar de toepassing van de Wet op de Economische Delicten. Maar nog veel eerder is het de beroemde Nederlandse criminoloog Bonger die erop wijst dat het kapitalistische systeem criminaliteit onder de bezittende klasse kan genereren, bijvoorbeeld wanneer zakenlieden bij een dreigend faillissement overgaan tot fraude (Bonger, 1905).

Enkele jaren na Van Whering schrijft IJsselmuiden (1973) een uitgebreid artikel waarin hij zich de vraag stelt waarom er zo'n geringe belangstelling van juristen en criminologen is voor witteboordencriminaliteit in ondernemingen en waarom daar in Nederland zo weinig onderzoek naar wordt gedaan. IJsselmuiden gaat de criminologische en juridische mogelijkheden langs om ondernemingscriminaliteit te kwalificeren en te bestrijden. Hij komt tot de slotsom dat vruchtbaar onderzoek op het terrein van de ondernemingscriminaliteit alleen te verwachten valt als het wordt verricht binnen de kringen die onderzocht worden en met de hulp van personen die het bedrijfsleven uit ervaring kennen. Daarvoor is volgens hem de samenwerking met ondernemers, commissarissen, directeuren en accountants onontbeerlijk. Van hun kant zouden strafrechtsgeleerden en criminologen in Nederland belangstelling moeten krijgen voor economische en financiële vraagstukken (1973:123–124). Het zou nog een tijd duren voordat de verwachting van IJsselmuiden uitkwam.

Pas in de jaren tachtig ontstaat een meer serieuze belangstelling voor witteboordencriminaliteit, zowel vanuit de media als vanuit de criminologie. Enkele grote affaires, zoals de zwartgeldpraktijken van Slavenburg's Bank en de corruptie en bouwsubsidiefraude van het Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds, waren in het begin van de jaren tachtig wekenlang voorpaginanieuws. Een geruchtmakend rapport over de omvang van belastingfraude maakte duidelijk dat niet alleen uitkeringstrekkers en koppelbazen sjoemelden en

knoeiden, maar dat ook gewone bedrijven zich 'verschreven' (Van Bijsterveld, 1980). Ook werd aandacht besteed aan de mazen in de fiscale wetgeving (waarvan de grote bedrijven slim gebruik zouden maken) en de hoeveelheid 'zwart' geld, die aan het oog en de kas van de fiscus werd onttrokken. Grote maatschappelijke onrust en politieke commotie ontstonden toen bleek dat door een bouwbedrijf 1651 vaten chemisch afval onder een woonwijk in Lekkerkerk waren gestort, het bedrijf Uniser grote hoeveelheden chemische afvalstoffen op het oppervlaktewater in het Rijnmondgebied loosde en de bedrijven Kemp en Zegwaard enkele miljoenen tonnen afval illegaal in België hadden gestort.

De reactie van de Nederlandse criminologie op deze affaires bleef niet lang uit. In 1981 verschijnen verschillende publicaties op het terrein van de witteboordencriminaliteit. Allereerst verscheen een boek van Hoefnagels met daarin enkele essays over uiteenlopende onderwerpen die min of meer op het terrein van witteboordencriminaliteit liggen, zoals 'wittejassencriminaliteit', criminaliteit in relatie tot de bebouwde omgeving en klassenjustitie. Rode draad vormt de misbruik van macht bij witteboordencriminaliteit. In hetzelfde jaar weidt *Justitiële verkenningen* een themanummer aan misbruik van politieke en economische macht, waarin ook aandacht voor corruptie en misbruik van macht door ondernemingen in het kader van organisatiecriminaliteit (onder andere Braithwaite, 1981). Ook verschijnt in 1981 in het Tijdschrift voor Criminologie een artikel van Brants-Langeraar over het begrip *white collar crime*. Het artikel is een inventarisatie van wat er in de Amerikaanse literatuur is geschreven over *white collar crime*. Brants stelt dat er in Nederland nog steeds weinig aandacht is besteed aan witteboordencriminaliteit en dat de aandacht die er is vooral de Amerikaanse literatuur betreft. De Nederlandse criminologie is volgens haar tot op zekere hoogte behept met 'Americofilie' (Brants-Langeraar, 1981:224). Brants zal in de jaren tachtig en begin jaren negentig nog verschillende malen over het onderwerp schrijven.<sup>7</sup>

Dat witteboordencriminaliteit zich in de jaren tachtig op een warme belangstelling mag verheugen, blijkt tevens uit het feit dat de Nederlandse Vereniging voor Kriminologie in 1984 een congres wijdt aan dit thema. Centraal op het congres stonden theoretische aspecten en verschijningsvormen van witteboordencriminaliteit. Het congres had een probleemverkenkend karakter en probeerde criminologen, vertegenwoordigers van andere disciplines en mensen uit de praktijk samen te brengen (Berghuis e.a., 1984). Ook hier vroeg men zich af wat op dit terrein de toegevoegde waarde is van de criminologie ten opzichte van disciplines als economie, organisatiesociologie, accountancy en fiscaal strafrecht (Brants en Van de Bunt, 1984).<sup>8</sup>

7. In het Tijdschrift voor Criminologie is in totaal in acht artikelen over witteboordencriminaliteit geschreven, waarvan drie maal in boekbesprekingen. Zes van deze artikelen zijn geschreven door Brants (waarvan één samen met Van de Bunt).

Begin jaren negentig verschijnen opnieuw enkele belangrijke studies, waaronder het proefschrift van Brants en Brants (1991) over de sociale constructie van fraude, de oratie van Van de Bunt (1992) over organisatiecriminaliteit en een studie van Van den Heuvel (1993) over collusie en de aanpak van organisatiecriminaliteit. Daarna wordt de aandacht voor organisatiecriminaliteit verdrongen door de aandacht voor de georganiseerde misdaad, mede naar aanleiding van de kabinetsnota *Georganiseerde misdaad: dreigingsbeeld en plan van aanpak*.<sup>9</sup> Hoogtepunt was ongetwijfeld het onderzoek naar de aard, omvang en ernst van de georganiseerde misdaad in Nederland, verricht door de onderzoeksgroep Fijnaut ten behoeve van de Parlementaire Enquêtecommissie Opsporingsmethoden (1996). In het voetspoor daarvan is de belangstelling voor organisatiecriminaliteit weer opgeleefd. De onderzoeksgroep heeft in de deelonderzoeken XI en X vastgesteld dat er in de onderzochte legale economische sectoren in Nederland geen sprake is van infiltratie van de georganiseerde misdaad, maar wel dat in diverse branches allerlei vormen van organisatiecriminaliteit kunnen worden aangetroffen, met grote financiële gevolgen voor de overheid, het bedrijfsleven en/of schade aan het fysieke milieu.<sup>10</sup>

In de jaren negentig doen zich ook weer enkele grote zaken voor: de grootschalige milieucriminaliteit en subsidiefraude door het afvalverwerkende bedrijf tcr, de fraude rond levensverzekeraar Vie d'Or en de structurele belastingontduiking en werkgeversfraude door het horecaconcern Van der Valk. Actueel is uiteraard de beursfraude waarin onder andere het effectenhuis Leemhuis & Van Loon en de bank Bangert Pontier in opspraak zijn gekomen. Eerder al werden de directeurs van het commissionairshuis Nusse Brink veroordeeld wegens bedrieglijke bankbreuk en verduistering.

Deze zaken zijn aanleiding voor verschillende onderzoeken en beleidsinitiatieven.<sup>11</sup> Centrale thema's daarbij zijn onder andere de betrokkenheid van banken en vrije beroepsgroepen bij fraude en witwassen, de integriteit van de financiële sector en een toenemende zorg over EU-fraude, hetgeen in

8. Een verklaring voor deze vraag is misschien dat op het congres geen van de toenmalige hoogleraren Criminologie aanwezig was.

9. Tweede Kamer, 1992–1993, 22 838, nr. 2.

10. De onderzochte sectoren waren de branches wegtransport, autohandel, horeca, bouwnijverheid, afvalverwerking, verzekeringen, de zeehaven Rotterdam en de luchthaven Schiphol alsmede de vrije beroepsgroepen advocatuur, notariaat en accountancy (Bruinsma en Bovenkerk, 1996; Van de Bunt en Nelen, 1996). Belangrijk voor dit onderzoek zijn uiteraard de conclusies ten aanzien van de afvalverwerkingbranche.

11. Voorbeelden van dergelijke beleidsinitiatieven zijn de nota Integriteit financiële sector (Tweede Kamer, 1997–1998, 25 830, nr. 4), de discussie tussen Tweede Kamer en Staatssecretaris van Economische Zaken over maatschappelijk verantwoord ondernemen (Tweede Kamer, 1998–1999, 26 485, nr. 1.) en diverse beleidsvoornemens op het terrein van de handhaving van de milieuwetgeving, in het bijzonder ten aanzien van de afvalverwerking (Tweede Kamer, 1998–1999, 22 343, nr. 38).



1999 zelfs leidt tot de val van de Europese Commissie. Onderzoek wordt onder andere gedaan naar milieucriminaliteit (Van den Berg, 1995; Van den Berg en Eshuis, 1996; Eshuis en Van den Berg, 1996; Van den Anker en Hoogenboom, 1997), corruptie in het bedrijfsleven (Van de Bunt, 1993), scheepsverzekeringsfraude (Faber, 1998), beursfraude (Hoogenboom, 1996a) en criminaliteit in de financiële sector (Hoogenboom e.a. 1995). De zaak TCR is aanleiding voor een criminologische casestudie (Eshuis en Van den Berg, 1996). Verder worden er congressen georganiseerd over witteboordencriminaliteit in Nederland (De Doelder en Hoogenboom, 1997) en onderneming en strafrecht (Kraaij en Van Veen, 1997). Ook het bedrijfsleven zelf mengt zich in toenemende mate in de discussie over onderneming en criminaliteit, vaak bij monde van forensische dienstverleners en veiligheidsfunctionarissen. In dit licht past ook de oprichting van de Stichting Beroepsmoraal en Misdaadpreventie, die tot doel heeft bedrijven weerbaar te maken tegen criminaliteit. Wel is het zo dat de aandacht van het bedrijfsleven primair uitgaat naar de criminaliteit van werknemers die zich tegen de organisatie richt.<sup>12</sup>

Behalve studies naar verschijningsvormen van organisatiecriminaliteit, zijn er in Nederland ook diverse studies verricht naar de handhaving van regelgeving die ondernemingen als normadressant hebben, zo ook op het terrein van milieuwetgeving (Aalders, 1984; Blomberg en Michiels, 1997; Blomberg, 2000) en arbeidsomstandigheden (Goudswaard, 1993; Wilthagen, 1993).<sup>13</sup> Gewoonlijk komen deze studies tot de conclusie dat dergelijke regelgeving op coöperatieve wijze wordt gehandhaafd, in onderhandeling en overleg met de betreffende bedrijven. Handhaving van regelgeving bij bedrijven is daarmee een voorbeeld van 'onderhandelend bestuur' (Stout en Hoekema, 1994; Hoekema, e.a. 1998). Zo liet Aalders (1984) zien dat de Hinderwet vooral een symboolfunctie had, maar dat de materiële effectiviteit zeer gering was. De situatie die ambtenaren in de praktijk aantreffen, werd niet door middel van handhaving in overeenstemming gebracht met de door de wet beoogde situatie, maar veeleer werden de bepalingen van de Hinderwet opgerekt en zoveel mogelijk achteraf geïnterpreteerd in het licht van de aangetroffen situatie. Later omschreef Aalders de handhaving van de Hinderwet als volgt: 'Ambtenaren voerden overleg en onderhandelden met bedrijven over naleving van de Hinderwet. Ze 'zetten de Hinderwet eventjes opzij' als een fabriek midden in de stad de omwonenden ernstig de dampen aan deed, en overigens ook formeel in overtreding was. In het belang van de werkgelegenheid werd de overlast gedoogd, in de hoop op betere tijden, in afwachting van de aanleg van een industrieterrein buiten de stad, waar de

12. Studies op het terrein van deze interne of werknemerscriminaliteit zijn Cools, 1994; Grijpink, 1995; Van den Heuvel, 1999.

13. Deze studies zijn veelal verricht vanuit de rechtssociologie of andere aan de criminologie verwante disciplines.

fabriek naartoe kan worden verplaatst, overigens met financiële steun van de overheid.' (Aalders en Wilthagen, 1994:133).

Een vermeldenswaardige studie is in dit verband die van Van den Heuvel over overheidscontrole en organisatiecriminaliteit. Van den Heuvel behandelt de twee ideaaltypische handhavingstrategieën, coöperatie en criminalisering, brengt deze in verband met Braithwaite's *reintegrative shaming* en past ze vervolgens toe op de handhavingpraktijk van het Nederlandse inspectiewezen, waarbij weer wordt geconcludeerd dat het onderhandelende controlemodel in ons land dominant is. Van den Heuvel wijst in het bijzonder op het gevaar van collusie bij de aanpak van organisatiecriminaliteit. Collusie ontstaat bij een te nauwe betrokkenheid van bestuurlijke overheden bij de ondernemingen die zij moeten reguleren. Van den Heuvel (1993; 1998) omschrijft collusie als 'een heimelijke verstandhouding, met name om het opsporen van strafbare feiten te belemmeren.' Collusie is een typisch afglij-probleem dat zich voordoet bij de coöperatieve controlestijl die kenmerkend is bij de handhaving van sociaal-economisch orderingsrecht. Bij collusie ontstaat een zo nauwe betrokkenheid van ambtenaren bij de organisaties die zij moeten controleren, dat zij blind worden voor organisatiecriminaliteit. Een mooi voorbeeld betreft de Rijksdienst voor de keuring van Vee en Vlees dat Nederlandse bedrijven geholpen zou hebben met het ontduiken van internationale regels door Brits rundvlees van Nederlandse stempels te voorzien.<sup>14</sup>

Tenslotte kan worden gewezen op het werk van enkele onderzoeksjournalisten op het terrein van witteboorden- en organisatiecriminaliteit. Voorbeelden hiervan zijn Dohmen (1996) die een netwerk van corruptie en collusie in Zuid-Limburg blootlegde, de beschrijving van de ABP-affaire door Heijboer en Horsten (1988) en de biografie van het Van der Valk concern van Boogaarts en Van Gelder (1996). Hoewel niet wetenschappelijk, bieden deze op basis van dossierstudies en interviews met betrokkenen gebaseerde journalistieke studies een aardige kijk in de keuken van de ondernemingen die de laatste jaren in opspraak zijn gekomen.

#### *Organisatiecriminaliteit in Nederland*

De resultaten van de onderzoeksgroep Fijnaut waren aanleiding voor het eerste uitgebreide literatuuronderzoek naar aard, ernst, omvang en aanpak van organisatiecriminaliteit in Nederland. Bij de conclusies van dit onder-

14. De Volkskrant, 15 maart 1998. De betrokkenheid van de overheid bij organisatiecriminaliteit kan overigens nog verder gaan. Overheidsorganisaties kunnen zelf ook (mede)pleger zijn van delicten. Onderzoek van het WODC heeft laten zien dat dit ten aanzien van het milieurecht geen incidenteel verschijnsel is (Kleiman en Van den Berg, 1995). Volgens Van den Heuvel is dergelijke *overheidscriminaliteit* een vergeten hoofdstuk in de organisatiecriminologie (Van den Heuvel, 1998). Op grond de Pikmeerjurisprudentie wordt er overigens momenteel een discussie gevoerd over de mogelijkheden om overheden strafrechtelijk te vervolgen (Hoge Raad 6 januari 1998, NJ 1998, 367; zie ook Hendriks en De Lange, 1998).

zoek wordt hier wat uitgebreider stilgestaan. In het onderzoeksrapport wordt op basis van vakliteratuur en 'grijze' informatie van verschillende soorten inspecties en bijzondere opsporingsdiensten een dwarsdoorsnede van de organisatiecriminaliteit in Nederland gegeven (Huisman en Nijmeijer, 1998). Daarbij concluderen de onderzoekers dat er met betrekking tot organisatiecriminaliteit in Nederland sprake is van 'eilanden van kennis in een zee van onbekendheid.'

In het onderzoek is een onderscheid gemaakt in vijf soorten strafbare gedragingen: milieudelicten, delicten betreffende arbeidsomstandigheden, delicten jegens consumenten, fraude en oneerlijke concurrentie. Het blijkt dat in Nederland het meest bekend is over milieudelicten en bepaalde vormen van fraude. Ten aanzien van fraude gaat het dan vooral om belastingfraude, EU-fraude en sociale verzekeringsfraude, over andere vormen van fraude is minder bekend. Onderzoeken op het terrein van het milieu hebben met name betrekking op bedrijven uit de afvalverwerkingbranche, over milieucriminaliteit in andere branches is weinig bekend. Over delicten betreffende arbeidsomstandigheden (onveilige of ongezonde werksituaties, verwijtbare ongevallen) is dankzij de Arbeidsinspectie het een en ander bekend. Het terrein van delicten jegens consumenten – bijvoorbeeld door onveilige producten of slechte dienstverlening – is breed en divers. Over de aard, omvang en ernst van dit type delicten bestaan veelal slechts indirecte aanwijzingen, zoals klachten of gegevens over tuchtrechtprocedures. Het minst is bekend over oneerlijke concurrentie. Behalve dat oneerlijke concurrentie een gevolg kan zijn van het plegen van de andere genoemde delicten, kan het ook gaan om specifieke gedragingen, zoals bedrijfsspionage, corruptie en – tot voor kort – kartelvorming.

Nadere informatie over de aard van de overtredende organisaties – zoals branche, bedrijfsgrootte, type leidinggevenden en bedrijfscultuur – ontbreekt veelal. Kijkend naar branches waarin onderzoek is verricht, dan springen enkele eruit, zoals de horeca, de bouw, de transportsector en de afvalverwerking. Over het overgrote deel van de branches en markten is echter in het geheel niets bekend. Behalve op het terrein van het milieu, is ook weinig bekend over overheidsorganisaties als pleger van organisatiecriminaliteit.

Ook voor de vraag op welke wijze organisaties delicten plegen (*modus operandi*), geldt dat het slechts in beperkte mate mogelijk is deze vraag te beantwoorden. Alleen op het terrein van milieudelicten en fraude bestaat hierin door enkele onderzoeken enig inzicht. Daaruit blijkt onder andere dat de aard van een branche, onduidelijke regelgeving en gebrekkige handhaving een gelegenheidsstructuur kunnen vormen voor wetsovertreding. Ook blijkt dat afscherming- of maskeringmethoden als het manipuleren van informatie, het bespelen van bestuurlijke overheden en het misbruiken van zelfregulering als *window dressing* een belangrijke rol spelen bij organisatiecriminaliteit.

Het is niet mogelijk gebleken betrouwbare uitspraken te doen over de omvang van de verschillende vormen van organisatiecriminaliteit in Nederland. Als indicatie voor omvang is op diverse terreinen gekeken naar aantallen gesignaleerde tekortkomingen, processen-verbaal, klachten, ingezette handhavinginstrumenten en dergelijke. Deze cijfers wekken de indruk dat wetgeving op het terrein van het milieu, arbeidsomstandigheden, belastingen, verzekeringen en productkwaliteit en -veiligheid op betrekkelijk grote schaal wordt overtreden. De kennis is echter gefragmenteerd, deels verouderd en doorgaans slecht met elkaar te vergelijken. Bovendien zegt het aantal processen-verbaal veelal weinig over de omvang van het werkelijke probleem, maar des te meer over de handhavinginspanningen of handhavingafspraken van de diverse instanties.

Gezien het ontbreken van goede informatie over aard en omvang van organisatiecriminaliteit is het gevaarlijk om algemene uitspraken te doen over de ernst van deze vorm van criminaliteit voor de Nederlandse samenleving. Er is een aantal ernstige gevallen van organisatiecriminaliteit bekend. Daarnaast is op sommige terreinen, zoals het milieu en arbeidsomstandigheden, sprake van tamelijk grote aantallen 'lichte' overtredingen. De bestaande informatie is echter te gebrekkig en verbrokkeld om daarop algemene uitspraken over omvang en ernst van organisatiecriminaliteit in Nederland te kunnen baseren. Wel is duidelijk geworden dat organisatiecriminaliteit ernstige gevolgen kan hebben voor bijvoorbeeld het milieu, de gezondheid van werknemers en consumenten of het vertrouwen in financiële markten en instellingen. Er is ook schade in de vorm van oneerlijke concurrentie en ondermijning van normen doordat respectabele leden van de samenleving het slechte voorbeeld geven.

Over de aanpak van organisatiecriminaliteit is onder de noemer van rechtshandhaving de meeste informatie aanwezig, met name over de organisatorische en kwantitatieve aspecten van de rechtshandhaving. Veelal wordt het aantal opgemaakte processen-verbaal gehanteerd als maat voor succes van de handhavinginspanningen. Van het daadwerkelijke effect van de diverse handhavinginspanningen op het gedrag van overtredende organisaties is echter nagenoeg niets bekend.

Hierboven is op min of meer chronologische wijze de ontwikkeling geschetst van de aandacht voor en het onderzoek naar witteboordencriminaliteit en organisatiecriminaliteit in Nederland. De Nederlandse criminologie heeft de Amerikaanse ontwikkelingen – met enige vertraging – in grote lijnen gevolgd. De kennis over organisatiecriminaliteit in Nederland is echter nog fragmentarischer dan in de Verenigde Staten van Amerika. Wat opvalt is dat er hier nauwelijks casestudies naar grote zaken zijn verricht, met als uitzondering de zaak TCR (Eshuis en Van den Berg, 1996).

Evenals bij de bespreking van de Angelsaksische studies naar organisatiecriminaliteit, worden tenslotte twee studies geselecteerd die nieuwe inzichten hebben gegeven en waaruit lessen zijn te leren voor dit onderzoek. Gekozen is voor het werk van Brants en dat van Van de Bunt.

*Brants' sociale constructie van criminaliteit*

Zoals bij andere vormen van criminaliteit, spelen bij de verklaring van organisatiecriminaliteit twee vragen een rol (Van Dijk e.a., 1995): waarom noemen we een bepaald verschijnsel of bepaalde gedragsvorm crimineel en waarom wordt bepaald crimineel gedrag gepleegd? Bij de eerste vraag wordt gekeken naar het proces van criminalisering van een bepaald maatschappelijk fenomeen. De tweede vraag staat in dit proefschrift centraal, het gaat immers over het regelnalevend en -overtredend gedrag van ondernemingen en de oorzaken en achtergronden van dit gedrag. Dit wil echter niet zeggen dat de eerste vraag niet relevant is. De vraag of de overtreding van milieu- of arboregels als criminaliteit gedefinieerd kan worden, kan van invloed zijn op de afweging deze overtreding te begaan of de wijze waarop tegen de overtreding wordt opgetreden. Voor de verklaring van organisatiecriminaliteit is het nuttig eerst te kijken naar economische, politieke en culturele achtergronden van de wettelijke en feitelijke criminalisering van organisatiegedrag.

De criminalisering van organisatiecriminaliteit staat met name centraal in het werk van Brants (Brants en Brants, 1984, 1991; Brants en De Roos, 1984; Brants-Langeraar, 1991; Brants, 1994).<sup>15</sup> Brants roept daarin een belangrijke vraag op: is economische criminaliteit of witteboordencriminaliteit wel criminaliteit? Het antwoord hangt af van het soort definitie van criminaliteit die je hanteert: een juridische of een sociologische.<sup>16</sup> Brants maakt een onderscheid tussen de formele en informele definiëring van criminaliteit. Informele criminalisering is de maatschappelijke of sociale definiëring van bepaald gedrag als criminaliteit. Formele criminalisering is de juridische definiëring van bepaalde gedragingen als delict, door strafbaarstelling in de wet, opsporing en vervolging. Deze beide definities hoeven elkaar niet te overlappen. Niet alles wat wettelijk strafbaar is gesteld, wordt ook maatschappelijk als 'crimi-

15. Meer in het algemeen staat de criminalisering van gedrag centraal in de stroming van de kritische criminologie. Ten aanzien van organisatiecriminaliteit is een dergelijke benadering gevolgd door Barnett (1981) en Box (1983).

16. Dit sluit aan bij de discussie die Sutherland en Tappan in de jaren veertig voerden: Sutherland was een socioloog, terwijl Tappan zichzelf omschreef als 'lawyer-sociologist' (Tappan, 1947). Dit onderzoek gaat overigens voorbij aan de in de criminologie gevoerde discussie over de juridische of sociologische definitie van organisatiecriminaliteit (is organisatiecriminaliteit alleen door de wet strafbaar gesteld gedrag of betreft zij ook gedragingen die weliswaar schadelijk en moreel verwerpelijk zijn maar die om wat voor reden dan ook niet strafbaar zijn gesteld?). Het gaat in dit onderzoek om de vraag of wettelijke regelgeving door ondernemingen al of niet wordt nageleefd. De vraag of het niet naleven vervolgens een vorm van criminaliteit is, is niet relevant.

neel' ervaren en omgekeerd. Deze discrepantie doet zich met name voor bij organisatiecriminaliteit.

Brants laat zien dat veel economische delicten – lees organisatiecriminaliteit – niet als echte criminaliteit worden gevoeld. Consensus over de strafwaardigheid ontbreekt. Hier is het onderscheid tussen *mala in se* en *mala prohibitum* van belang. Het sociaal-economisch orderingsrecht zou weinig 'normatieve lading' hebben. Overtreding ervan is strafbaar omdat het economische leven nu eenmaal ordening behoeft, niet omdat zij moreel verwerpelijk is. Dergelijke handelingen zijn in strijd met de wet, maar zeker niet 'crimineel'. Bovendien is de handhaving van deze regelgeving jarenlang onzichtbaar geweest en gaat het om gedragingen die in het zakelijk leven als normaal of economisch noodzakelijk worden gezien.

Toch wordt het wetsovertredend gedrag van (personen werkzaam binnen) ondernemingen steeds meer in de criminele sfeer getrokken. Er zijn duidelijk criminaliseringprocessen gaande ten aanzien van bepaalde categorieën wetsovertredend gedrag door ondernemingen.<sup>17</sup> Regelgeving, vervolgingsbeleid, politieke aandacht, berichtgeving in de media en het ontstaan van grote schandalen of affaires spelen hierbij in een zichzelf versterkende amplificatiespiraal een belangrijke rol. Een goed voorbeeld vormt overtreding van milieuwetgeving vanaf de jaren tachtig. Door de maatschappelijke aandacht voor het milieu, de commotie over enkele milieuschandalen en de daarop volgende strafzaken werd steeds meer gesproken van milieucriminaliteit. Brants en Brants (1991) laten zien hoe hetzelfde is gebeurd met fraude in de jaren tachtig, mede als gevolg van de publiciteit en politieke commotie over koppelbazerij en megazaken als die tegen Slavenburg's Bank en ABP en de daarop volgende wetswijzigingen. Een zelfde ontwikkeling zien we de laatste jaren rond onwettige praktijken in de effectenhandel. Waren handel met voorkennis, *front running* en belastingontduiking met coderekeningen in de jaren tachtig algemeen gebruik, inmiddels is dergelijke *beursfraude* voorpaginanieuws.<sup>18</sup> Andere vormen van wetsovertredend gedrag door organisaties zijn maatschappelijk (nog) nauwelijks gecriminaliseerd, bijvoorbeeld ongelukken door niet toereikende veiligheidsvoorzieningen of overtreding van de Rijtijdenwet.

Vaak volgt de formele criminalisering de informele: iets wordt wettelijke verboden omdat de samenleving vindt dat het niet toelaatbaar is. Opvallend

17. De toenemende criminalisering van organisatiegedrag heeft te maken met maatschappelijke ontwikkelingen. Er is sinds de jaren zestig duidelijk sprake van een demystificering van het gezag en instituties en hogere sociale klassen. De huidige aandacht voor de criminele activiteiten van gerespecteerde instituties als de overheid (Van den Heuvel, 1998) en de advocatuur en het notariaat (Van de Bunt en Nelen, 1996) was vroeger ondenkbaar.

18. De media spelen een belangrijke rol bij het maatschappelijk criminaliseringproces (Brants en Brants, 1991). Bij de beursfraudezaken heeft justitie hier wellicht ook bewust gebruik van gemaakt.

is dat dit juist op het terrein van de economisch criminaliteit omgekeerd is: door strafbaarstelling en vervolging van bepaalde gedragingen hoopt men dat in de samenleving een consensus gaat ontstaan over de verwerpelijkheid ervan. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de Memorie van Toelichting van de WED. 'De opsporing, vervolging en berechting van handelingen die schadelijk zijn voor het economisch leven' moesten ertoe leiden dat 'het besef van de morele verwerpelijkheid van het economische delict' onder 'de massa' zou gaan leven (Brants-Langeraar, 1990:30). Ook de misbruik van voorwetenschap bij de handel in effecten zijn we pas als crimineel gaan zien na de strafbaarstelling in 1989 en de sindsdien met veel vlagvertoon gevoerde processen.

Zoals uiteengezet in hoofdstuk 2 neemt ook de wettelijke criminalisering van ondernemingsgedrag toe. Ondernemingen hebben zich te houden aan steeds meer regelgeving waarvan de overtreding strafbaar is gesteld. Illustratief is de uitbreiding van het aantal wetten dat in de artt. 1 en 1a WED staat opgesomd. Daarnaast is er sinds eind jaren tachtig sprake van toegenomen handhavinginspanningen op het terrein van deze regelgeving. Omdat de bestuurlijke toezichthouders soms tevens strafrechtelijke bevoegdheden hebben, komen organisaties dus eerder in aanraking met het strafrecht. Er is overigens ook sprake van formele decriminalisering: sinds de invoering van de nieuwe Mededingingswet op 1 januari 1998 zijn kartelvorming en prijsafspraken geen strafbare feiten meer, maar worden zij bestuursrechtelijk afgedaan.<sup>19</sup> Daarnaast is een wetsvoorstel ingediend strekkende tot opnemning van de bestuurlijke dwangsom en de bestuurlijke boete in een achttal financiële wetten.<sup>20</sup> Het wetsvoorstel beoogt een accentverschuiving te bewerkstelligen van strafrechtelijke naar bestuursrechtelijk handhaving van financiële regelgeving.

Het belang van Brants' analyse van de sociale constructie van organisatiecriminaliteit is dat het laat zien dat verschillen in regelnaleving door ondernemingen kunnen worden verklaard door de wijze waarop medewerkers van een onderneming aankijken tegen overtreding. Zien zij overtreding van de milieuvergunning of de Arbowet als een criminele daad? In dat geval zal de morele drempel tot overtreding vermoedelijk hoger zijn dan wanneer dat niet het geval is.

#### *Van de Bunt's sociale responsiviteit*

In 1992 houdt Van de Bunt zijn inaugurele rede over organisatiecriminaliteit en daarmee is hij de eerste in ons land die dit als afzonderlijk onderwerp aan de orde stelt. In zijn rede gaat Van de Bunt op zoek naar een passende verkla-

19. Volgens Hessel (1998:104 en 130) leidt deze decriminalisering feitelijk tot een aanscherping van de mededingingswetgeving. Decriminalisering wil dus niet zeggen dat kartelvorming en prijsafspraken nu zijn toegestaan.

20. Eerste Kamer, 1998-1999, 25 821, nr. 249.

ring voor dit verschijnsel en naar een daar op aansluitende wijze van bestrijding. Hij zet zich daarbij af tegen *strain*- en anomietheorieën of op de rationele keuze gebaseerde verklaringen van organisatiecriminaliteit en de daarop gebaseerde gangbare bestrijdingsstrategie van afschrikking door straf. Volgens Van de Bunt staat deze benadering van organisatiecriminaliteit los van de werkelijkheid. Het handelen van organisaties wordt niet geleid door amorele en rationele overwegingen zoals de klassieke theorieën veronderstellen. Van de Bunt wijst op organisatiekundig onderzoek van onder andere March en Simon (1958) waaruit blijkt dat de rationaliteit van beslissingen binnen organisaties beperkt wordt door de aanwezige kennis en informatie en dat er hooguit sprake is van *bounded rationality*. Ook plaatst Van de Bunt vraagtekens bij de veronderstelde amoraliteit van organisaties. Organisaties worden immers bevolkt door mensen, met geweten en gevoel. Verder wijst Van de Bunt erop dat steeds meer organisaties oog krijgen voor hun maatschappelijke verantwoordelijkheid. Kortom, de concepten rationeel en amoreel geven een te beperkt zicht op de organisatorische werkelijkheid.

Van de Bunt zoekt de oorzaken van organisatiecriminaliteit in een andere richting, namelijk in de relatie tussen organisaties en hun maatschappelijke omgeving. Centraal bij deze invalshoek staat het begrip *sociale responsiviteit*. Onder sociale responsiviteit verstaat Van de Bunt 'het vermogen van organisaties om gehoor te geven aan de bestaande maatschappelijke verwachtingen, zonder daarbij overigens de eigen verantwoordelijkheid voor de maatschappelijke omgeving te ontkennen.' (1992:19). Een responsieve organisatie houdt ook metterdaad rekening met de gevolgen van het eigen optreden op de omgeving.

In geval van lage sociale responsiviteit is er sprake van een 'kortsluiting' tussen de organisatie en haar omgeving. Bij organisatiecriminaliteit is er iets mis met dit 'gevoel' voor de buitenwereld. De organisatie mist als het ware de benodigde antennes om signalen van binnen en buiten de organisatie op te vangen en/of daar naar te handelen.<sup>21</sup> Kenmerkend voor niet sociaal responsieve organisaties noemt Van de Bunt onder andere een slechte informatievoorziening binnen de organisatie en een te sterke binding van de organisatieleden aan de organisatie. Door gebrekkige informatiekkanalen dringen berichten van regelovertrekend gedrag door werknemers of belastende berichten uit de samenleving niet door tot de organisatieleiding en bereiken besluiten van de leiding de werknemers niet. Door een te sterke binding van organisatieleden aan de organisatie is men minder geneigd naar maatschappelijke signalen vanuit de samenleving te luisteren en is men meer

---

21. Het begrip 'sociale responsiviteit' heeft enige verwantschap met het in de bedrijfsethiek gehanteerde normatieve begrip 'sociale verantwoordelijkheid'. Sociale responsiviteit heeft echter naast deze normatieve kant ook een cognitief aspect: het oog en oor *kunnen* hebben voor signalen van binnen en buiten de organisatie (Van de Bunt, 1992:20).



geneigd besluiten van de leiding als de enig juiste te beschouwen (1992:22–23). Door de gebrekkige informatiekkanalen en blikvernauwing worden risico's verkeerd ingeschat en komt een eenzijdige, niet volledige besluitvorming tot stand, waarbij alleen interne belangen worden meegewogen, hetgeen organisatiecriminaliteit tot gevolg kan hebben.

Wanneer organisatiecriminaliteit het gevolg is van een gebrek aan sociale responsiviteit, ligt de meest geëigende wijze van aanpak voor de hand: verhoging van de sociale responsiviteit. Dat kan door te sleutelen aan de 'oren en ogen' van de organisatie (Van de Bunt en Huisman, 1998:170). Van de Bunt noemt daartoe een aantal maatregelen die getroffen kunnen worden om de interne informatievoorziening te verbeteren, maar dan wel 'in de schaduw van het strafrecht' (1992:23, 25). Van de Bunt heeft zich bij zijn 'plan van aanpak' laten inspireren door ideeën van Braithwaite over door de overheid geconditioneerde zelfregulering door organisaties en branches.

Er was veel waardering voor het betoog van Van de Bunt over organisatiecriminaliteit, vooral omdat hij het onderwerp op de criminologische agenda zette. Maar er waren ook enkele kanttekeningen. Van de Heuvel heeft als kritiek op het begrip sociale responsiviteit dat het wel aansluit bij dominante stromingen in de organisatiesociologie en rechtstheorie, maar in de sfeer van de criminologie enigszins door de mand valt. Hij veronderstelt dat de rechts-economie meer van toepassing is, omdat deze werkt met modellen van risicoanalyse. De morele afweging om regels al of niet te overtreden wordt binnen organisaties toch vertaald naar een economische afweging.

Volgens Bovenkerk maakt Van de Bunt bij zijn beschrijving van naar binnen gekeerde organisaties met 'autistische' trekken impliciet gebruik van de subculturele theorie uit de criminologie. Hij verwijt Van de Bunt dat hij hieraan niet de consequenties verbindt die hij er op grond van de literatuur wel aan zou moeten verbinden. Terwijl Van de Bunt de *strain*theorie verwerpt met het argument dat ook onder minder ongunstige condities organisatiecriminaliteit voorkomt, kan de *strain*theorie (in combinatie met de gelegenheidstheorie van Cloward en Ohlin, 1960) volgens Bovenkerk goed verklaren onder welke omstandigheden deviante bedrijfs- of brancheculturen ontstaan.<sup>22</sup> De hypothese van Bovenkerk luidt dat de analyse van de economische of bestuurlijke gelegenheidsstructuren in combinatie met *strain* wel degelijk correlaties met normafwijkend gedrag oplevert naar sectoren en daarbinnen. '*Strain* theorie laat zien dat criminele bedrijfsculturen geen functie zijn van maatschappelijk isolement, maar juist uitstekende voorbeelden van 'responsiviteit'!' (Bovenkerk, 1993:75).

Van de Bunt's analyse van organisatiecriminaliteit (en de aanvullingen van Van den Heuvel en Bovenkerk) is van groot belang voor dit onderzoek.

---

22. Deze theorieën worden nader uitgewerkt in deel II van dit proefschrift.

Het laat zien hoe criminologische inzichten kunnen worden gebruikt om organisatiecriminaliteit te verklaren en wat de beperkingen van de verschillende benaderingen zijn. Tevens is Van de Bunt's betoog een ondersteuning van het belang te kijken naar de organisatorische kenmerken van wetsovertredende ondernemingen en de condities waaronder organisaties wettelijke regels overtreden of naleven.

#### 3.2.4 *Conclusie*

In deze paragraaf is een overzicht gegeven van wat er in de Angelsaksische landen en in Nederland vanuit de criminologie is geschreven over wetsovertreding door ondernemingen. Daarbij is de ontwikkeling van de begrippen witteboordencriminaliteit en organisatiecriminaliteit geschetst. Het overzicht rechtvaardigt de conclusie dat organisatiecriminaliteit veelvoorkomend en veelvormig is, maar laat ook zien dat er nog vele lacunes in de kennis zijn. Wel heeft het onderzoek tot nu toe enkele belangrijke inzichten en invalshoeken opgeleverd. De studies van onder andere Braithwaite en Van de Bunt laten zien hoe organisatorische tekortkomingen ten grondslag kunnen liggen aan organisatiecriminaliteit. Genoemde voorbeelden zijn gebrekkige communicatie en informatievoorziening, een ontoereikende toedeling van verantwoordelijkheden en een in zichzelf gekeerde bedrijfscultuur, die kunnen leiden tot ongevallen als gevolg van onveilige werkomstandigheden of andere vormen van wetsovertreding. Andere studies laten zien hoe door de aard van de branche, onduidelijke regelgeving en gebrekkige handhaving een gelegenheidsstructuur ontstaat die aanleiding geeft tot overtreding. Brants ten slotte laat zien dat de criminalisering van ondernemingsgedrag een dynamisch proces is waarbij de juridische en maatschappelijke definiëring van criminaliteit elkaar niet hoeven te overlappen, maar elkaar wel versterken. De criminalisering is van invloed op de attitudes van ondernemingen ten opzichte van wetsovertreding.

Opvallend is dat met uitzondering van Braithwaite er in het criminologisch onderzoek nauwelijks ingegaan wordt op de achtergronden van regelconformisme en verschillen in regelnaleving binnen bedrijfstakken. Clinard en Yeager besteden alleen aandacht aan verschillen tussen bedrijfstakken. Verder concentreert het onderzoek naar organisatiecriminaliteit zich vooral op ernstige misdrijven gepleegd door grote ondernemingen en op bedrijfstakken waarin relatief veel wetsovertredingen voorkomen. 'The limits this imposes on the external validity of their findings suggest the need to devote more attention to crimes of varying seriousness committed in small as well as large corporations, and industries with little or a great deal of crime.' (Shover en Bryant, 1993:167).

Tenslotte wijzen verschillende onderzoeken op het belang van het feit dat delicten in de context van de organisatie worden gepleegd. Dat is een verschil met andere vormen van criminaliteit. Bij de bestudering en verklaring van organisatiecriminaliteit moet deze factor dan ook worden meegenomen. Ten behoeve van de verklaring van criminaliteit door individuen gaat de criminologie immers te rade bij psychologische en biologische theorieën. Ter verklaring van criminaliteitsontwikkelingen op macroniveau maakt de criminologie gebruik van inzichten uit de sociologie. Het is dan ook niet verwonderlijk dat veel criminologen er voor pleiten om bij de bestudering van organisatiecriminaliteit gebruik te maken van de organisatiewetenschappen.

### 3.3 CRIMINOLOGIE VERSUS ORGANISATIEWETENSCHAP

#### 3.3.1 Inleiding

De klassieke criminologische theorieën zijn gericht op criminaliteit gepleegd door individuen of informele groepen (jeugdbendes, misdaadorganisaties, en dergelijke) en niet op formele organisaties als ondernemingen en overheidsinstellingen. Zij doen daarom geen recht aan het eigen, organisatorische karakter van organisatiecriminaliteit. Verklaring van regelnaleving door ondernemingen in het algemeen en organisatiecriminaliteit in het bijzonder vraagt om het bestuderen van motieven en gelegenheden op vooral het niveau van de organisatie. 'Corporate crime is *organizational* crime, and its explanation calls for an *organizational* level of analysis.' (Kramer, 1982:79). Meerdere malen is door criminologen geconstateerd dat de criminologie hierin tekortschiet en dat het tijd is dat de criminologie 'de luiken open zet' voor disciplines als organisatiesociologie, milieukunde, economie en bedrijfskunde (IJsselmuiden, 1973; Kramer, 1982; Brants en Van de Bunt, 1984; Keane, 1995; Hoogenboom, 1996b). Inzichten uit deze disciplines zijn nodig om het gedrag van organisaties ten aanzien van regelgeving te kunnen begrijpen.

Hoewel het betrekken van economische en organisatiewetenschappen bij de bestudering van het wetsnalevend gedrag van ondernemingen voor de hand ligt, moet geconstateerd worden dat vanuit deze disciplines weinig belangstelling bestaat voor dit onderwerp. 'The virtual absence of concern with the subject, either disciplinary or interdisciplinary, among business-organization scholars and, particularly, among persons with an expertise in economics (a body of knowledge often not adequately understood by criminologists) continues to impede a fully satisfactory array of work on corporate crime.' (Geis, 1993:24).

Dat er vanuit de economische en organisatiewetenschappen weinig belangstelling bestaat voor het thema wetsnaleving, betekent niet dat deze

disciplines geen waarde hebben bij de bestudering van regelnaleving door onderneming. Hiervoor zijn drie redenen aan te voeren. Ten eerste zijn er belangrijke uitzonderingen van organisatiekundigen die zich wel hebben uitgesproken over wetsnaleving. Het vermelden waard zijn de studies van technisch bestuurskundigen van de universiteiten van Twente en Delft over besluitvormingsprocessen in bedrijven met betrekking tot de milieuvergunning (De Bruijn en Lulofs, 1992; Ten Heuvelhoff e.a., 1994; Arentsen e.a., 1994), het werk van organisatiesocioloog Tombs op het terrein van organisatiecriminaliteit en onveilige werkomstandigheden (Tombs, 1995; Slapper en Tombs, 1999) en de studie van het Koninklijke NIVRA naar de verantwoordelijkheid van de accountant voor de controle op de naleving van regels door ondernemingen (NIVRA, 1999). Ten tweede houden deze wetenschappen zich in het bijzonder bezig met het bestuderen van het gedrag van ondernemingen. Ten derde zijn er diverse criminologen die inzichten vanuit de organisatiewetenschappen hebben gebruikt om vormen van organisatiecriminaliteit te verklaren (Ermann en Lundman, 1979; Kramer, 1982; Vaughan, 1983; Van de Bunt, 1992; Simpson, 1993; Jamieson, 1994; Keane, 1995; Punch, 1996).

In deze paragraaf zal eerst worden ingegaan op de organisatiekunde en haar object van studie, waarbij enkele algemene organisatiekenmerken worden besproken in relatie tot regelnaleving. Vervolgens zullen enkele specifieke onderwerpen uit de organisatiewetenschappen worden besproken die in het bijzonder relevant zijn voor de mate van naleving van wettelijke regels door ondernemingen: *compliance*, kwaliteitszorg en bedrijfsethiek. Deze specifieke kenmerken zullen ook in de volgende hoofdstukken nog uitgebreid aan bod komen.

### 3.3.2 *Organisatiekunde*

#### *Inleiding*

Het typische van regelnaleving door ondernemingen in het algemeen en organisatiecriminaliteit in het bijzonder is dat het gaat om organisaties. De wetenschap die zich bezighoudt met het beschrijven en verklaren van organisatiegedrag is de organisatiekunde.

De westerse geschiedenis heeft op het terrein van handel en productie verschillende staaltjes van organisatietalent gekend; denk aan de Verenigde Oost-Indische Compagnie en de machtige Gilden waarin ambachtslieden in de Middeleeuwen zich verenigden. Tot aan de negentiende eeuw was het bedrijfsleven echter hoofdzakelijk kleinschalig georganiseerd. Pas met de industriële revolutie ontstonden grote industriële ondernemingen. De groei van de economie betekende verdergaande arbeidsdeling en een noodzaak tot samenwerking en coördinatie. De organisatie van economische activiteiten in bedrijven en ondernemingen bracht de geboorte van een nieuwe weten-

schap: de organisatiewetenschap. Grondleggers van deze nieuwe discipline waren mensen als Taylor (1911), Fayol (1916) en Weber (1922), die in het begin van de twintigste eeuw de eerste standaardwerken over organisatie en management schreven. Sindsdien zijn er vele organisatietheorieën verschenen, zoveel dat gesproken kan worden van een *Management Theory Jungle*: een jungle van rivaliserende theorieën waarin weinig lijn is te ontdekken (Koontz, 1961).<sup>23</sup> In dit proefschrift zullen deze organisatietheorieën niet alle worden besproken, maar zullen inzichten uit organisatietheorieën worden gebruikt die meer duidelijkheid geven over het regelnalevend gedrag van ondernemingen.

Organisatiekunde is verwant aan disciplines als bedrijfskunde, bedrijfs-economie en organisatiepsychologie en -sociologie. Deze disciplines hebben als gemeenschappelijk kenmerk dat ze het verschijnsel bedrijf of onderneming als object van studie hebben. Organisatiekunde is breder, het kan zich ook richten op organisatievormen die geen bedrijf of onderneming zijn, bijvoorbeeld de overheid. Een duidelijke afbakening tussen de disciplines is er niet. Er wordt hier uitgegaan van een ruime opvatting van organisatiekunde: deeldisciplines als organisatiepsychologie en -sociologie en kwaliteitskunde vallen er ook onder. Behalve van organisatiekunde wordt overigens ook wel gesproken van organisatieleer of -organisatietheorie. Volgens sommigen zou organisatieleer zijn gericht op het beschrijven en verklaren en zou organisatiekunde gericht zijn op het ontwerpen en verbeteren (Van Aken, 1991). Hier worden onder organisatiekunde beide richtingen begrepen.

#### *De organisatie als actor*

Een centrale vraag in de organisatiekunde is in hoeverre een organisatie gezien kan worden als een zelfstandige eenheid. Heeft een organisatie een eigen identiteit en leeft het daardoor als het ware een eigen leven? Het antwoord is belangrijk voor de vraag wie regels al of niet naleeft: de organisatie of de organisatieleden. Er zijn twee stromingen: zij die stellen dat een organisatie niet meer is dan de som der delen en zij die zeggen dat een organisatie meer is dan dat. De tweede stroming is *holistisch*: de collectiviteit, de organisatie zelf, is de eenheid die geanalyseerd moet worden. De eerste stroming daarentegen benadrukt dat de collectiviteit slechts het gevolg is van hande-

---

23. Wetenschappelijke werken op het terrein van de organisatiekunde moeten overigens worden onderscheiden van meer op de praktijk gerichte publicaties over organisatie en management, veelal geschreven door ervaren managers of organisatieadviseurs. Populaire thema's zijn organisatieverandering en diagnose van sterke en zwakke kanten van ondernemingen. Hoewel wellicht waardevol voor de ondernemingspraktijk, is zelden onderzocht in hoeverre en onder welke omstandigheden de aanbevelingen in die boeken moeten gelden. Een goed voorbeeld is het beroemde *In Search for Excellence* van Peters en Waterman (1982), waarvan Lammers (1986) heeft aangetoond dat de verbanden die de auteurs leggen tussen bepaalde management-benaderingen en het ontstaan van excellente ondernemingen niet of nauwelijks zijn getoetst.

lingen van individuen (Benson, 1977). Deze benadering verwijt de holistische stroming de organisatie te vermenschlijken door deze behoeften en bedoelingen toe te schrijven en de individuen die de organisatie vormen te depersonaliseren of zelfs te vergeten.

Toch is binnen de organisatiekunde de stroming overheersend die de organisatie ziet als zelfstandig bestaande entiteit. Organisaties worden beschouwd als verbanden die doelen nastreven en kunnen handelen. Het uitgangspunt is dat organisaties als actoren objectief bestaan, dat ze een leven leiden dat bestudeerd kan worden en dat relatief onafhankelijk is van het leven dat de in de organisatie aanwezige individuele actoren leiden (Deschouwer, 1995:36). Volgens Keuning en Eppink is het abstracte verschijnsel organisatie kenbaar in *structuur* en *gedrag*. 'Organisaties laten zich vorm geven en begrenzen en vertonen zowel intern als extern een bepaald *gedrag*. Zo komen 'daden' van een organisatie intern tot uitdrukking in besluitvorming, beleid, systemen en procedures en extern ingeleverde producten en diensten' (Keuning en Eppink, 1993:7). Het gedrag van een organisatie komt extern ook tot uitdrukking in de maatschappelijke gevolgen van haar handelen. Ook regelnaleving is een vorm van organisatiegedrag. Evenals burgers kunnen organisaties wettelijke regels al of niet naleven. Dit betekent dat we het naleefgedrag van organisaties kunnen bestuderen.

#### *Organisatiekenmerken en regelnaleving*

De organisatiekunde leert ons te kijken naar de organisatie en haar kenmerken. Bij de beschrijving van organisaties en hun kenmerken wordt in de organisatiekunde vaak een onderscheid gemaakt in organisatiestrategie, organisatiestructuur en organisatiecultuur.<sup>24</sup> In de organisatiestrategie is vastgelegd wat de doelen van de organisatie zijn en langs welke weg en met welke middelen deze doelen dienen te worden bereikt. Structuur en cultuur verwijzen naar zogenaamde 'harde' en 'zachte' organisatiekenmerken. De *hardware* betreft de 'grijpbare' organisatiekenmerken, zoals de organisatiestructuur, informatiesystemen, bedrijfsprocessen, installaties en schriftelijk vastgelegde reglementen, instructies en procedures. De *software* betreft minder 'grijpbare' organisatiekenmerken als organisatiecultuur, de kwaliteit van het management, communicatie, machtsverhoudingen en het publieke imago.

De waarde van de organisatiekunde voor deze studie is dat we bedrijfstypen of organisatiekenmerken in verband kunnen brengen met de mate van regelnaleving of het milieu- en arbogedrag van bedrijven. Wat zijn relevante organisatiekenmerken met betrekking tot regelnaleving en hoe beïnvloeden deze het naleefgedrag? Een voorbeeld van een dergelijke studie is die van

---

24. Zie onder andere Keuning en Eppink, 1993; Van den Nieuwenhof, 1996.

De Bruijn en Lulofs (1992), waarin bedrijfskenmerken in verband werden gebracht met de milieurelevante besluitvormingsprocessen binnen bedrijven. Hieruit bleek dat verschillen in de bedrijfskenmerken organisatiestructuur, organisatiecultuur, economische positie en bedrijfsomgeving leidden tot sterke verschillen in de mate waarin bedrijven milieuaspecten en de naleving van de milieuvergunning meewogen in de bedrijfsinterne besluitvorming. In deze paragraaf zal worden ingegaan op de relatie tussen de algemene organisatiekenmerken strategie, structuur en cultuur en de naleving van regels.

#### *Organisatiestrategie*

Organisaties in het algemeen en ondernemingen in het bijzonder zijn doelgerichte samenwerkingsverbanden van mensen. Elke organisatie heeft impliciet of expliciet een organisatiestrategie. De organisatiestrategie bepaalt welke doelen de organisatie nastreeft en langs welke weg en met welke middelen zij tracht deze te bereiken. De organisatiedoelen kunnen betrekking hebben op de marktpositie, de productiviteit of toegevoegde waarde, de winstgevendheid, de continuïteit en de maatschappelijke verantwoordelijkheid van de organisatie. Ondernemingen hebben het maken van winst als organisatiedoel. Dit behoeft echter niet hun enige doel te zijn. Een onderneming kan naast het maken van winst ook tot doel hebben de grootste partij in de markt te worden of bijvoorbeeld het verantwoordelijk omgaan met het milieu of het scheppen van veilige werkomstandigheden. Behalve het doel formuleert de organisatiestrategie ook met welke middelen dit doel bereikt dient te worden. Deze middelen betreffen bijvoorbeeld het bedrijfsproces, de administratieve organisatie, de wijze van financiering, marketing, en dergelijke.

Bij het formuleren van de doelstellingen dient de onderneming rekening te houden met bepaalde randvoorwaarden of beperkingen, zoals de wensen van de organisatieleden ten aanzien van onder andere inkomen, arbeidsomstandigheden, maatschappelijke verantwoordelijkheden en andere ethische factoren. Persoonlijke doelstellingen kunnen zich positief maar ook negatief verhouden tot de doelstellingen van de organisatie. Daarnaast zijn er wat Keuning en Eppink noemen de 'institutionele randvoorwaarden', dat wil zeggen regels en wetten die een organisatie dient na te leven (1993:329). Inherent randvoorwaarden zijn natuurlijk gelegen in de locatie en productieprocessen van een organisatie.

Het formuleren van een goede organisatiestrategie vereist dat men goed op de hoogte is van de mogelijkheden en beperkingen die voortkomen uit de omgeving van de organisatie. Door omgevingsonderzoek dienen demografische, economische, technologische, sociaal-maatschappelijke, politieke, ecologische en marktfactoren in kaart gebracht te worden. Met betrekking tot dit onderzoek zijn met name de sociaal-maatschappelijke, politieke en ecologi-

sche factoren van belang. Grotere ondernemingen hebben vaak speciale afdelingen opgezet om deze factoren te onderzoeken. Een afdeling *public affairs* heeft bijvoorbeeld tot taak sociaal-maatschappelijke signalen op te vangen en in de organisatie te vertalen, terwijl een milieucoördinator de milieuaspecten van de bedrijfsvoering en de wettelijke verplichtingen op dit terrein in kaart brengt.

Het doelgerichte karakter maakt de organisatie volgens sommigen inherent criminogeen (Gross, 1980; Box, 1983; Punch, 1996). Omdat de strategie de doelen bepaalt die de organisatie nastreeft, levert het daarmee tegelijk de motieven voor regelovertreding. Met name wanneer de nadruk op het behalen van bepaalde financiële of bedrijfseconomische doelen sterker is dan op de middelen, bestaat het gevaar dat het doel de middelen heiligt. Wanneer de doelen in gevaar komen, kan naar illegale middelen worden gegrepen om de doelen toch te behalen.<sup>25</sup> De spanning tussen doelen en middelen kennen we in de criminologie als *strain*. De organisatiestrategie kan een situatie van *strain* veroorzaken en vormt een motivatie voor organisatiecriminaliteit (Simpson, 1993). Daarentegen zal een positief effect op de regelnaleving te verwachten zijn van een organisatiestrategie die nadrukkelijk stelt dat organisatiedoelen met legitieme middelen bereikt dienen te worden en waarbij het voldoen aan maatschappelijke verantwoordelijkheden op zich een doel is. Hierop wordt in hoofdstuk 4 verder ingegaan.

#### *Organisatiestructuur*

De structuur van een organisatie betreft de verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden over organisatieonderdelen; horizontaal en verticaal, executief en administratief, uitvoerend en leidinggevend. De organisatiestructuur is als het ware het raamwerk van de organisatie. Het ontwerpen van een organisatiestructuur bestaat onder meer uit het realiseren van interne arbeidsverdeling, het toewijzen van beslissingsbevoegdheden, en het inbouwen van coördinatievoorzieningen (Keuning en Eppink, 1993:16). Het ontwerp van een passende organisatiestructuur is afhankelijk van doelstellingen, strategie, externe omgeving en de middelen en bekwaamheden van de organisatieleden. Een organisatieschema kan de organisatiestructuur zichtbaar maken.<sup>26</sup>

Naast uitvoering van taken en leidinggeving is ook ondersteuning nodig in de vorm van specialistische kennis en specialistische diensten. Gespecialiseerde kennis ten behoeve van besluitvorming door leidinggevendenden wordt geleverd door staffunctionarissen of -afdelingen, bijvoorbeeld een afdeling juridische zaken of een milieucoördinator. Een staf geeft informatie en

---

25. Zie onder andere: Box, 1983; Clinard, 1983; Vaughan, 1983; Passas, 1990; Jenkins en Braithwaite, 1993; Punch, 1996. Zie over de druk die de directeur van Slavenburgs Bank op zijn filiaaldirecteuren zette om de vooraf vastgestelde resultaten te behalen: Brants en Brants, 1991.



advies. Daarnaast bestaan er nog hulpdiensten die specialistische diensten en ondersteunende uitvoerende taken verrichten ten behoeve van de lijn, bijvoorbeeld personeelszaken, administratie, bedrijfsbrandweer, en dergelijke.<sup>27</sup>

Naast leidinggevende, uitvoerende en ondersteunende organen kennen de meeste organisaties ook nog bepaalde toezichthoudende organen. De belangrijkste is de Raad van commissarissen. De leden van de raad van commissarissen zijn geen werknemers, maar externe deskundigen die het topmanagement adviseren. Het gaat om personen met grote deskundigheid of lange ervaring, vaak oud-directieleden van het bedrijf. Commissarissen dienen oog te hebben voor maatschappelijke ontwikkelingen en hebben vaak voor de onderneming belangrijke externe relaties en contacten.

In de organisatiekunde worden verschillende soorten organisatiestructuren onderscheiden, zoals een matrixstructuur, een divisiestructuur, de professionele bureaucratie en dergelijke (onder andere Mintzberg, 1979). Het voert te ver om deze hier te behandelen. Wel is het van belang te signaleren dat in elke organisatiestructuur verschillende bronnen van belangentegenstellingen opgesloten liggen die kunnen leiden tot conflicten, bijvoorbeeld tussen productie en milieuzorg (Keuning en Eppink, 1993:309). Deze conflicten kunnen leiden tot problemen bij de naleving van wetten en regels. De organisatiestructuur bepaalt bovendien de informatiekkanalen, de interne controle en de formele gezagsverhoudingen (Van den Heuvel, 1997:50). Deze aspecten zijn relevant voor de bestudering van regelnaleving door de organisatie. De organisatiestructuur biedt zo gezegd gelegenheden tot het plegen van organisatiecriminaliteit. 'The structure of complex organizations creates opportunities by (1) providing many settings where unlawful behavior might occur, and (2)

---

26. De structuur van een gemiddelde onderneming in ons land ziet er globaal als volgt uit. Het topmanagement van een onderneming heeft tot taak het voortbestaan van de onderneming te waarborgen en de organisatiedoelen te bereiken. Zij stelt daartoe het beleid van de onderneming vast en neemt strategische en organisatorische beslissingen. Het topmanagement van een onderneming kan bestaan uit de raad van bestuur van een concern, de directie van een nv of bv of de directeur-eigenaar. Het middle-management of het middenkader bestaat uit het gehele leidinggevende kader in de lijn onder het topmanagement, waaronder de bedrijfsleider, de verkoopleider, de chefs van (sub)afdelingen, productiechefs en ploegbazen. Het middenkader heeft tot taak de voortgang en uitvoering van primaire en ondersteunende bedrijfsprocessen van de onderneming te verzekeren. Het middenkader heeft een uitvoerende taak ten opzichte van het topmanagement en een leidinggevende taak ten opzichte van de uitvoerende werknemers. De positie van het middenkader geeft daarmee een spanningsveld van tegenstrijdige belangen. Onder het middenkader staan de uitvoerende medewerkers. Zij verrichten de eigenlijke bedrijfsactiviteiten. Bij industriële bedrijven zijn dat de mensen die de machines bedienen en die de producten maken en bij dienstverlenende bedrijven zijn dat de mensen die de specifieke diensten van het bedrijf aan de klant verschaffen.

27. Er wordt dus een onderscheid gemaakt tussen lijn- en staffuncties. De 'lijn' staat voor de hiërarchie en de verantwoordelijkheid voor de uitvoering, beginnende bij het topmanagement en eindigend op werkvloer. De 'staf' betreft de afdelingen en functionarissen met ondersteunende taken of deskundigheden. De staf heeft geen verantwoordelijkheid voor de uitvoering.

isolating those settings and masking organizational behavior, thus reducing the risk of detection and sanctioning.' (Vaughan, 1983:73)

Wanneer een relatie wordt gezocht tussen organisatiecriminaliteit en organisatiestructuur, wordt vaak gedacht aan grote, bureaucratische organisaties. Bureaucratische organisaties zijn doorgaans inflexibel en in zichzelf gekeerd. Er is een grote spreiding van verantwoordelijkheid en besluiten worden over vele schijven genomen. Daarnaast is de afstand van de top naar de werkvloer groot. De directie heeft daarom de neiging vooral via directieven te besturen. De top weet niet wat er op de werkvloer gaande is en wil dit vaak ook niet weten. Dit alles creëert gelegenheid voor leidinggevers om de verantwoordelijkheid voor de maatschappelijke gevolgen van besluiten van zich af te schuiven en schept pressie voor ondergeschikten om op illegale wijze te voldoen aan de van bovenaf gestelde eisen (Clinard en Yeager, 1980, Clinard, 1983).

Tegenwoordig vinden er bij veel grote, bureaucratische organisaties een herstructurering plaats naar een plattere en meer gedecentraliseerde organisatie. Hierdoor wordt de organisatie doorzichtiger, flexibeler en slagvaardiger. Denk bijvoorbeeld aan de operatie Centurion bij Philips en de reorganisaties bij DAF en diverse ministeries. Enkele kenmerken van 'nieuwe' organisatievormen zijn (Tombs, 1995:137; Keuning en Eppink, 1993):

- fragmentatie of decentralisatie;
- toenemende autonomie en zelfregulering van kleinere eenheden;
- toenemende verantwoordelijkheden en afnemende controle;
- responsiviteit ten aanzien van markten en technologische ontwikkelingen;
- een cultuur van betrokkenheid, samenwerking en participatie, van vertrouwen, risico nemen en expressie;
- grote aandacht voor kernactiviteiten en *outsourcing* van allerlei ondersteunende diensten.

Toenemende verantwoordelijkheden, zelfregulering, responsiviteit en een cultuur van betrokkenheid en samenwerking zullen waarschijnlijk een gunstige invloed op de naleving van regelgeving. Enkele van deze kenmerken kunnen echter ook een ongunstige invloed hebben op het naleefgedrag. Verplating en decentralisatie betekent namelijk dat bedrijfsonderdelen losser van elkaar komen te staan. Keane (1995) spreekt in dit verband over *loose coupling*, de organisatie bestaat dan uit zeer zelfstandig opererende eenheden of divisies. Dit 'ontkoppelen' stelt een organisatie in staat zich beter te handhaven in een onvoorspelbare omgeving: kleinere organisatieonderdelen kunnen flexibeler reageren op veranderingen in de omgeving. Het pogen de onzekere omgeving te beheersen, kan volgens Keane echter ook leiden tot vormen van organisatiecriminaliteit, zoals het omkopen van ambtenaren, misleidende advertenties en prijsafspraken (1995:172). Hoe groter de onzekerheid, hoe

groter de stimulans om deze op illegale wijze tegen te gaan. Een gedecentraliseerde structuur kan bovendien leiden tot meer concurrentie binnen de organisatie waardoor het verleidelijk kan worden langs illegale weg voordeel te behalen.

Bij 'losgekoppelde' organisaties ontbreekt het aan directe controle vanuit de top van de organisatie. Er ontstaat daardoor meer gelegenheid tot het ongecontroleerd plegen van delicten. Voor zover er controle is, zal deze vooral kwantitatief van karakter zijn. Het hoofdkantoor maakt met de divisie afspraken over het resultaat van de divisie voor de komende periode. Het hoofdkantoor zal vervolgens controleren of deze resultaten zijn behaald. De directie van de divisie zal haar aandacht hierdoor vooral richten op de financiële resultaten en bijvoorbeeld niet op veiligheid- of milieukwesties (Kramer, 1982). De druk op de manager om bepaalde financiële resultaten te behalen kan leiden tot het 'sjoemelen' met sociale- en milieuregels of tot het foutief doorgeven van financiële gegevens aan het hoofdkantoor (Clinard, 1983). Het ontkoppelen kan ook leiden tot het isoleren van een 'crimineel' onderdeel van de organisatie, dat dan semi-autonoom en ongecontroleerd haar illegale activiteiten kan voortzetten. Een losgekoppelde structuur kan door een organisatie gebruikt worden om haar verantwoordelijkheden en juridische aansprakelijkheid te omzeilen. Zo zette Exxon een aparte organisatie op voor het vervoer van olie. Exxon was daarom niet meer aansprakelijk voor ongelukken met tankers. Zo fungeert een ontkoppeld onderdeel als 'katvanger' voor de rest van de organisatie. Verder hebben afdelingen belast met de zorg voor veiligheid of milieu binnen een ontkoppelde structuur minder macht en overwicht dan wanneer ze stafafdeling van een centrale organisatie zijn. Hun adviezen worden eerder in de wind geslagen door individuele lijnmanagers (Tombs, 1995:140). *Outsourcing* tenslotte maakt van bepaalde vormen van dienstverlening nog duidelijker een kostenpost waarop bezuinigd kan worden, bijvoorbeeld onderhoud (i.v.m. veiligheid), automatisering en milieuzorg.

Organisatiestructuren zijn mede op grond van maatschappelijke ontwikkelingen aan verandering onderhevig. Keuning en Eppink signaleren binnen organisaties trends van democratisering, humanisering en 'vermaatschappelijking'. Democratisering uit zich binnen de organisatie in verschuivende machts- en zeggenschapsverhoudingen in de lijn, bijvoorbeeld door medezeggenschap via werknemersvertegenwoordiging in de besluitvormende organen van een organisatie. Als voorbeeld van democratisering noemen Keuning en Eppink ook overleg over integrale kwaliteitszorg. Humanisering uit zich in veranderde werkverhoudingen, zoals taakverruiming of taakrotatie (Keuning en Eppink, 1993:286). Op grond van vermaatschappelijking dienen organisaties bij het ontwerpen van een organisatiestructuur niet alleen rekening te houden met economische en technische overweging, maar

ook met verwachtingen vanuit de maatschappij. Organisaties dienen zich in toenemende mate rekenschap te geven van maatschappelijke, normen, waarden en belangen, zoals de zorg voor milieu en veiligheid en het geven van gelijke kansen aan mannen, vrouwen, gehandicapten en allochtonen. Vermaatschappelijking van de organisatiestructuur leidt tot andere werk- en zeggenschapsverhoudingen en in de structuur ingebedde aandacht voor bepaalde maatschappelijke belangen. Bedrijfsinterne milieu- en arbozorgsystemen zijn hier een uitstekend voorbeeld van. In de context van dit onderzoek is, gegeven een bepaalde organisatiestructuur, de mate waarin aandacht voor milieu en arbeidsomstandigheden is ingebed in de algemene organisatiestructuur van het bedrijf van belang. Dit wordt nader uitgewerkt in hoofdstuk 5.

#### *Organisatiecultuur*

Terwijl de organisatiestructuur vaak wordt vereenzelvigd met de *hardware* van de organisatie, betreft de organisatiecultuur goeddeels de *software*. Cultuur wordt wel omschreven als de 'collectieve programmering' van de leden van de organisatie. Cultuur bepaalt het gedrag van de organisatieleden en is 'de zachte factor met de harde gevolgen'.

Organisatiecultuur is vermoedelijk een belangrijke variabele bij de verklaring van organisatiegedrag in het algemeen en organisatiecriminaliteit in het bijzonder. Verschillende auteurs hebben organisatiecultuur in verband gebracht met organisatiecriminaliteit.<sup>28</sup> Het blijft hier echter veelal bij veronderstellingen. Hoewel binnen de organisatiekunde veel is geschreven over organisatieculturen, is het toch bijzonder moeilijk duidelijke aangrijpingspunten te vinden voor het bepalen van de daadwerkelijke invloed van organisatiecultuur op het regelnalevend gedrag van ondernemingen. Een aantal relevante aspecten van organisatiecultuur kan zijn: de bedrijfsfilosofie (normen en waarden) en de sociale responsiviteit.

De bedrijfsfilosofie is de informele tegenhanger van de organisatiestrategie. De bedrijfsfilosofie geeft weer op welke wijze binnen het bedrijf gedacht wordt over de wijze waarop de organisatiedoelen dienen te worden behaald en welke normen en waarden gelden binnen de bedrijfsvoering. In zijn studie over de veiligheid in steenkolenmijnen constateert Braithwaite dat de bedrijven die zich het meest aan de veiligheidsvoorschriften houden en waarin zich de minste arbeidsongevallen voordoen, een duidelijke bedrijfsfilosofie hebben waarin het belang van veilige werkomstandigheden centraal staat. Door het management wordt voortdurend expliciet de boodschap uitgedragen dat het behalen van productiemodellen nooit ten koste mag gaan van de veiligheid. De bedrijven die regelmatig de regels overtreden zijn volgens

---

28. Onder andere Clinard en Yeager, 1980; Huisman e.a., 1994; Cohen, 1995; Punch, 1996.

Braithwaite de bedrijven met een organisatiecultuur waarin aan veiligheid een ondergeschikte positie wordt toegekend (Braithwaite, 1985a).

De bedrijfsfilosofie levert echter ook de neutralisatietechnieken die medewerkers kunnen gebruiken om illegale gedragingen ten behoeve van de onderneming te rechtvaardigen. Een bedrijfsfilosofie die bedrijfsbelangen prevaleert boven maatschappelijke belangen geeft bijvoorbeeld het excuus dat regelovertreding voor de onderneming noodzakelijk is om economische doelen te bereiken of te overleven.

Een belangrijk aspect van de organisatiecultuur is ook de mate van wat Van de Bunt (1992) omschreef als de *sociale responsiviteit* van een organisatie. Er bestaan 'open' en 'gesloten' organisaties. Sociale responsiviteit duidt op het vermogen van een organisatie om signalen uit de maatschappij te ontvangen teneinde zichzelf te corrigeren. Een responsieve organisatie staat open voor maatschappelijke verwachtingen en geeft daaraan gevolg in het eigen handelen. Bij gesloten organisaties daarentegen is sprake van een gestoorde communicatie met de omgeving. Een goed voorbeeld is de volharding waarmee één van de afvalverwerkende bedrijven in dit onderzoek na tientallen jaren van klachten van omwonenden en juridische procedures bleef afzien van het treffen van maatregelen om stankoverlast te voorkomen. Vaak zijn bij gesloten organisaties ook intern de informatiekkanalen verstopt en is sprake van blikvernuwring bij leiding en ondergeschikten. Ondergeschikten zijn geneigd besluiten van de leiding als de enig juiste te beschouwen. Dit alles wordt versterkt naarmate er meer interne binding bestaat. In een sociaal niet responsieve cultuur is men zich onvoldoende bewust van de maatschappelijke plicht tot naleving van voorschriften. Door de gebrekkige externe en vaak ook interne communicatie heeft men slechts beperkt zicht op de maatschappelijke effecten van het eigen handelen. De normen, waarden en wetten van 'buiten' kunnen gemakkelijk worden vergeten ten faveure van de eigen belangen. Ook voor het familiebedrijf Van der Valk gold dat het een gesloten organisatie was. Hoewel men open oog had voor de vraag van de consument, had het bedrijf wat betreft ideologie, werkmethoden en administratieve organisatie volstrekt eigen opvattingen. In een dergelijke gesloten omgeving kan gemakkelijk een tunnelzicht op de samenleving ontstaan: wat goed is voor Van der Valk is goed voor Nederland. Door dit tunnelzicht konden wetsovertredingen worden gerechtvaardigd als slimmigheden tegenover een inhalige overheid.

Geconcludeerd kan worden dat organisatiecultuur een belangrijke variabele lijkt te zijn voor de bestudering van naleefgedrag van organisaties. De organisatiecultuur bepaalt hoe er binnen de organisatie tegen overtreding van wettelijke regels wordt aangekeken. Bij een goede regelnalever zullen de bedrijfsinterne normen en waarden de norm in de wet onderstrepen. De bedrijfsfilosofie straalt uit dat er verantwoord, veilig en milieuvriendelijk

gewerkt moet worden. Er is sprake van een hoge sociale responsiviteit. Organisatiecultuur biedt echter ook motief en gelegenheid tot organisatiecriminaliteit: motief wanneer normen en waarden in strijd zijn met de wet of wanneer dit voortvloeit uit de bedrijfsfilosofie, gelegenheid wanneer het morele klimaat en de sociale responsiviteit laag zijn en de organisatiecultuur de benodigde neutraliseringstechnieken aandraagt. In hoofdstuk 6 zal nader worden ingegaan op de bedrijfscultuur en regel naleving.

#### *Formele en informele organisatie*

Gegeven de structuur en cultuur van een organisatie, kan er een onderscheid worden gemaakt tussen de formele en de informele organisatie. Onder formele organisatie wordt verstaan 'de door de leiding ingestelde taakverdeling aangevuld met functie- en taakbeschrijving, beleidsrichtlijnen en procedures.' (Keuning en Eppink, 1993:8). De formele organisatie kan dus worden afgeleid uit alle officiële en schriftelijk vastgelegde informatie van een organisatie over haar doelstellingen, structuur, beleid, cultuur, instructies, procedures en dergelijke. Ook formele gezagsverhoudingen en geïnstitutionaliseerde overleg- en communicatiestructuren zoals werkoverleg, chefsoverleg en commissies maken deel uit van de formele organisatie. Deze officieel vastgelegde informatie is echter niet voldoende om de organisatie in al haar facetten te omvatten. Leemten en onduidelijkheden moeten gaandeweg en in de dagelijkse bedrijfspraktijk worden ingevuld en verder ontwikkeld. Zo verliezen officiële richtlijnen en instructies hun geldigheid en worden aanvullende gedragsregels gecreëerd. Deze nadere invulling vormt de informele organisatie. De informele organisatie ontwikkelt zich onder invloed van de organisatiecultuur en ontstaat min of meer spontaan. Ontwikkeling van dergelijke informele gedragsregels voor ongeregelde, onvoorziene of gewijzigde situaties is voor het goed functioneren van een organisatie noodzakelijk. Wanneer formele informatielijnen verstopt zijn, kan de communicatie via informele informatielijnen dit opvangen. De informele organisatie fungeert als de 'smeerolie' voor de formele organisatie (Keuning en Eppink, 1993:8-9).

De informele organisatie kan zich echter ook tegen de formele organisatie keren. Wanneer er fundamentele wijzigingen in de organisatie of bedrijfsvoering plaatsvinden, en de formele organisatie wordt daar niet aan aangepast, kunnen er strijdigheden ontstaan tussen de formele en de informele organisatie. Ook kan de formele organisatie in de dagelijkse praktijk onwerkbaar blijken, waardoor er een informele organisatie ontstaat die sterk afwijkt van de formele organisatie. Er ontstaat dan een discrepantie tussen de formeel bedoelde en ingestelde organisatie en de feitelijke verhoudingen en het feitelijk functioneren van de organisatie. Deze discrepantie kan leiden tot organisatiecriminaliteit. Er is een formele, legale organisatie opgezet, maar een informele organisatie gegroeid waarin illegale activiteiten een steeds belang-

rijker plaats innemen. Organisatiecriminaliteit is daarbij geen resultante van rationele calculatie door de directie, maar eerder een teken van desorganisatie.

Een goed voorbeeld van een informele organisatie die binnen het kader van de formele organisatie organisatiecriminaliteit pleegt, vinden we in de zaak TCR (Eshuis en Van den Berg, 1996).

De formele organisatie van TCR was neergelegd in functieomschrijvingen, op schrift gestelde procedures en instructies, een volgens ISO 9002 gecertificeerd kwaliteitszorgsysteem en een milieuzorgsysteem. Een groot deel van de werknemers werkte volgens deze formele organisatie. Binnen de formele organisatie was er echter ook sprake van een informele organisatie waarvan ongeveer tien werknemers deel uitmaakten die betrokken waren bij het plegen van milieudelicten. Voor deze informele organisatie golden andere dan de op schrift gestelde functieomschrijvingen, procedures, instructies en normen en waarden. Deze informele organisatie maakte de illegale acceptatie en verwerking van afvalstoffen mogelijk.

Het was het bestaan van deze informele organisatie die leidde tot veroordeling van de hoofdverdachten in de TCR-zaak voor veroordeling wegens deelneming aan een 'criminele organisatie' in de zin van art. 140 Sr. Door de rechtbank werd niet de gehele organisatie van TCR aangemerkt als criminele organisatie, maar alleen de kleine groep binnen het bedrijf die direct betrokken was bij de illegale lozingen. Van deze groep maakten de directie en enkele medewerkers deel uit. Er was sprake van een informele organisatie binnen de formele organisatie die zich bezighield met het plegen van misdrijven.<sup>29</sup>

### 3.3.3 *Compliance*

Een onderwerp uit de organisatiewetenschappen dat in het bijzonder relevant is voor de naleving van wet- en regelgeving is *compliance*. *Compliance* staat voor het naleven van regels en het intern toezicht binnen een onderneming. Veelal wordt er ook het stellen van bedrijfsinterne regels onder verstaan. Ik zie het begrip daarom als een bedrijfskundige vertaling van het in hoofdstuk 2 besproken juridische begrip zelfregulering. *Compliance* omvat de schakels van de reguleringsketen: normstelling, uitvoering en handhaving. *Compliance* betekent in het bedrijfsleven vaak meer dan het naleven van wet- en regelgeving. Vaak wordt er ook onder verstaan het toezicht op het naleven van maatschappelijke verantwoordelijkheden die niet in de wet zijn vastgelegd en het beschermen van de integriteit van de onderneming. Volgens Wielinga (1995) is het hoofddoel van *compliance* te definiëren als 'het

---

29. Rechtbank Rotterdam, 13-10-95, M en R 1996, 3, m.nt. De Lange.

bevorderen en waarborgen van de integriteit van de organisatie en de in die organisatie functionerende medewerker'. Met het integriteitaspect van deze doelstelling wordt volgens hem bereikt dat relevante wet- en regelgeving wordt nageleefd en dat vanuit een bedrijfsethisch normbesef gestalte wordt gegeven aan het bevorderen van een onkreukbare organisatie. Hierbij dienen maatschappelijke normen en waarden in acht te worden genomen, terwijl de commerciële doelstelling van de onderneming wordt gerealiseerd.

Tot nu toe wordt de term *compliance* vooral gebruikt voor het bedrijfsintern toezicht binnen de financiële sector. In principe heeft *compliance* een bredere actieradius. Het betreft het toezicht op de naleving van allerlei soorten wetten binnen bedrijven in allerlei sectoren en bedrijfstakken. In andere sectoren bestaat *compliance* vaak onder een andere noemer, zoals we zullen zien bij de naleving van milieu- en arboregeling.

*Compliance* kende tot voor kort in Nederland nog geen wettelijke basis. Dit in tegenstelling tot de Angelsaksische landen waar *compliance* bij wet- en regelgeving verplicht is gesteld. Nederlandse banken kregen door hun vestigingen in deze landen de verplichting een afdeling *compliance* op te zetten. Meestal werd *compliance* toebedeeld aan de interne accountantsdienst. Dat betekende doorgaans dat een functionaris de zorg voor *compliance* in zijn takenpakket kreeg. Inmiddels heeft de *compliance*functie onder de noemer van 'centrale functionaris' een wettelijke basis gekregen in de Wet Toezicht Effectenverkeer en verschillende andere financiële wetten.

Zoals hierboven reeds werd gezegd is *compliance* het bedrijfskundige antwoord op zelfregulering. Zelfregulering betekent immers ook zelfhandhaving. Het grote gevaar van gedragscodes en andere vormen van zelfregulering is dat ze niet verder komen dan de directiekamers. Normen dienen niet alleen te worden opgesteld, maar moeten ook geïmplementeerd worden in de bedrijfsvoering en op de naleving moet worden toegezien. Hiertoe kunnen speciale functionarissen worden aangesteld, de zogenaamde *compliance officers*.

*Compliance officers* zijn doorgaans belast met de gehele bedrijfsinterne reguleringsketen. Zij stellen bedrijfsinterne voorschriften op die door de directie worden beoordeeld en vastgesteld. Vervolgens is de *compliance officer* belast met de implementatie en integratie van deze voorschriften in de bedrijfsvoering. Tenslotte houdt de *compliance officer* toezicht op de naleving van de voorschriften. Hierover rapporteert hij aan de directie. Een *compliance officer* is dus een interne handhaver. Andere activiteiten van de *compliance officer* liggen in de sfeer van voorlichting, begeleiding en advisering. Verder is hij op het terrein van wet- en regelgeving vaak de contactpersoon voor de overheid en andere derden. De *compliance officer* vormt als het ware een intermediair tussen onderneming, overheid en samenleving. Hij vertaalt externe eisen naar bedrijfsinterne voorschriften op een wijze die aansluit bij de eigen



organisatiestructuur en -cultuur.

De *compliance officer* fungeert dus als ontwerper van regels, intern toezichthouder, vertrouwenspersoon, adviseur, voorlichter en bewaker van integriteit en bedrijfsethiek. Bij kleine en middelgrote bedrijven zijn deze functies neergelegd bij één persoon. Bij grote bedrijven is er vaak een afdeling, bestaande uit meerdere medewerkers met vaak verschillende achtergronden en specialismen. Bij sommige heel grote bedrijven is de *compliance*functie decentraal georganiseerd. *Compliance officers* zijn dan te vinden bij de bedrijfs-onderdelen, zoals divisies, directoraten en hoofdafdelingen. Sturing en begeleiding van de decentrale *compliance officers* vindt dan plaats vanuit het hoofdkantoor door een coördinerende functionaris of afdeling.

### 3.3.4 *Kwaliteit, milieu- en arbomanagement*

Een ander onderwerp uit de organisatiewetenschap dat in verband kan worden gebracht met regelnaleving is kwaliteitszorg. Kwaliteitszorg vindt zijn oorsprong in de inkooporganisaties van het Amerikaanse leger. Sinds de jaren zeventig worden de zogenaamde *Allied Quality Assurance Publications* civiel gebruikt en vertaald naar de nu bekende ISO 9000-normen. Een andere ontwikkeling was de vorming van zogenaamde kwaliteitscirkels in Japanse en Amerikaanse ondernemingen in de jaren vijftig. Dit zijn werkgroepjes waarin werknemers kwaliteitsproblemen binnen de eigen onderneming analyseren en oplossen. Het doel van de kwaliteitscirkels was het verbeteren van de kwaliteit in de ruimste betekenis van het woord: van het product of de dienst die wordt voortgebracht, van de werkmethode en van de samenwerking, de communicatie en de veiligheid (Keuning en Eppink, 1993:179). In Nederland werd in 1983 een op de kwaliteitscirkel gebaseerde managementstijl gepresenteerd door de Stichting Management en Arbeid Nieuwe Stijl (MANS). Bij de kwaliteitszorg van MANS wordt een betere procesbeheersing nagestreefd. Fouten moeten zo snel mogelijk worden gesignaleerd en vertaald in preventieve maatregelen.

De aandacht voor de kwaliteit van product en proces krijgt concreet vorm in zogenaamde zorgsystemen. Een kwaliteitszorgsysteem beschrijft onder andere de organisatorische structuur, de verantwoordelijkheden, de procedures, de processen en de voorzieningen voor het ten uitvoer brengen van kwaliteitszorg (Vendrig en Versfeld, 1996). Dergelijke systemen worden ook wel aangeduid als managementsystemen, hetgeen aangeeft dat het in feite om managementinstrumenten gaat. De werking van het zorgsysteem dient regelmatig te worden gecontroleerd met behulp van een *audit*. Een *audit* is een systematische en integrale doorlichting van de organisatie op bepaalde aspecten. Sluitstuk van het opzetten van een kwaliteitszorgsysteem is het behalen van een certificaat. Een certificaat is een door een derde instantie

afgeven keurmerk dat het systeem aan bepaalde vereisten voldoet. Daartoe voert een certificerende instelling een uitgebreide doorlichting van het kwaliteitssysteem uit. Op het terrein van kwaliteitszorg zijn de certificaten uit de ISO-9000 serie al jaren toonaangevend. Het beschikken over zo'n certificaat wordt door veel bedrijven gezien als een mogelijkheid om zich van de concurrent te onderscheiden. Inmiddels is het hebben van een certificaat in sommige sectoren zo gebruikelijk, dat het een voorwaarde is om tot de markt toe te kunnen treden of te kunnen overleven. Andere motieven zijn dat de klanten om het bezit van een certificaat vragen of de wens de interne bedrijfsvoering goed op orde te hebben.

Onder de noemer *Total Quality Management* krijgt kwaliteitszorg in veel bedrijven een steeds meer integraal karakter; ze omvat alle facetten van de bedrijfsvoering, van inkoop tot productie, van administratie tot management. Wat heeft dit alles nu met regelnaleving te maken? Onderdeel van het totale kwaliteitsmanagement is de zorg voor goede arbeidsomstandigheden en de milieuaspecten van de bedrijfsvoering. Deze arbo- en milieuzorg is feitelijk een combinatie van kwaliteitszorg en compliance op het terrein van arbeidsomstandigheden en milieu. Milieu- en arbozorg zijn enerzijds managementinstrumenten voor ondernemingen om de milieu- en arboaspecten van de bedrijfsvoering te beheersen, anderzijds zijn het vormen van zelfregulering en middelen om de naleving van wettelijke regels te waarborgen (VROM, 1995; 1999; De Groene, 1995).

Het ondernemingsbeleid ten aanzien van kwaliteit, arbeidsomstandigheden en milieu vertoont vele raakvlakken. Kwaliteit-, milieu- en arbozorg stellen vergelijkbare eisen aan de bedrijfsvoering. Dit komt tot uiting in het opzetten van zorgsystemen, het (laten) uitvoeren van *audits*, certificering en het aanstellen van specifieke functionarissen. Naast een kwaliteitsaudit kan er sprake zijn van een milieu-audit, een arbo-audit, een *ethical audit*, een integriteitsaudit of zelfs een *criminal audit* (Van de Bunt, 1996). In de vorige paragraaf is ingegaan op de *compliance officer*. De specifieke functionaris op het terrein van kwaliteitszorg heet de 'kwaliteitscoördinator'. Betreft het de zorg voor milieu en arbeidsomstandigheden dan heten deze functionarissen doorgaans 'milieu- of arbocoördinator'.

Met een milieu- of arbozorgsysteem worden de voorwaarden geschapen om tot regelnaleving te komen. Een milieu- of arbozorgsysteem is als het ware een bedrijfsinterne vertaling van wettelijke eisen en vergunningsvoorschriften voor het bedrijfsproces. Qua systematiek lijken de verschillende zorgsystemen sterk op elkaar. Daarom kan het efficiënt zijn ze te combineren tot één zorgsysteem dat let op alledrie de aspecten (Vendrig en Versfeld, 1995). Hierdoor kan een 'synergetisch' effect ontstaan (Zwetsloot en Sprengers, 1992).

Net als kwaliteitszorgsystemen, kunnen milieuzorgsystemen worden gecertificeerd. In de laatste versie van het ISO-certificaat, ISO 14.001, is ook de certificering van milieuzorg inbegrepen. ISO 14.001 eist naleving van wet- en regelgeving en continue verbetering van milieuprestaties. Op het terrein van milieuzorg kan ook nog registratie van het zorgsysteem plaatsvinden op basis van de normen van de Europese EMAS-verordening.<sup>30</sup> Daarnaast hebben diverse bedrijfstakken een eigen certificaat in het leven geroepen. Op het terrein van de arbozorgsystemen bestaat nog geen certificaat.

Hoofdstuk 2 liet zien dat de overheid door regelgeving en beleid bedrijfsinterne milieu- en arbozorg stimuleert. De gedachte daarachter is dat milieu- en arbozorg een positieve invloed hebben op de mate van naleving van wettelijke regels door bedrijven. 'Een adequaat functionerend milieuzorgsysteem in combinatie met een door de overheid goedgekeurd bedrijfsmilieuplan kan de overheid het vertrouwen geven, dat het bedrijf voldoet aan wet- en regelgeving en streeft naar het continu verbeteren van de milieuprestaties' (VROM, 1995:3). Voor dit onderzoek is het daarom van belang vast te stellen wat er in bedrijven aan milieu- en arbomanagement gedaan wordt (welke voorzieningen zijn getroffen, wat is de inhoud van deze voorzieningen zijn en hoe functioneren) en welke invloed dit heeft op de mate van naleving van milieu- en arboregels. Deze vragen komen in hoofdstuk 5 aan de orde.

### 3.3.5 *Bedrijfsethiek*

Er zijn verschillende disciplines waarin betekenis wordt toegekend aan de sociale verantwoordelijkheid van ondernemingen. In het recht zien we de in hoofdstuk 2 geschetste 'vermaatschappelijking' van de regulering van ondernemingsgedrag: ondernemingen krijgen in toenemende mate binnen wettelijke kaders de gelegenheid met behulp van zelfregulering gehoor te geven aan hun maatschappelijke verantwoordelijkheden. Ook vanuit het bedrijfsleven zelf neemt de aandacht voor de maatschappelijke verantwoordelijkheden van ondernemingen toe. Volgens Hessel en De Graaf (1998:1) brokkelt de traditionele neoliberale opvatting af dat ondernemingen amoreel handelen en dat hun gedrag (slechts) binnen strakke wettelijke grenzen kan en moet worden afgebakend. Er groeit daarom aandacht voor de wetenschap die zich bezighoudt met de sociale verantwoordelijkheden van de onderneming: de bedrijfsethiek.<sup>31</sup>

---

30. EEG-verordening nr. 1836/93 van de Raad van Europese Gemeenschappen van 29 juni 1993, PBEG L 168.

31. Verantwoordelijkheid in de zin van morele aansprakelijkheid voor eigen daden neemt een belangrijke plaats in in de bedrijfsethiek. Kern van het begrip verantwoordelijkheid is dat de actor ter verantwoording kan worden geroepen voor de naleving van een plicht. Deze plicht kan uiteraard een wettelijke plicht zijn.

In navolging van de Verenigde Staten is er in Nederland de laatste jaren een sterk groeiende belangstelling voor bedrijfsethiek. 'Terwijl de bedrijfsethiek door aanhangers van het neoliberale marktdenken wordt beschouwd als een softe en wereldvreemde discipline, met een hoog zeventiger-jaren-gehalte, zien we de laatste jaren dat captains of industry openlijk discussiëren over de ethiek van het bedrijfsleven, dat het aantal leerstoelen bedrijfsethiek geleidelijk aan toeneemt en dat ook in de organisatie-advies-praktijk de bedrijfsethiek vaste voet aan de grond krijgt.' (Hessel en De Graaf, 1998:1).<sup>32</sup>

Bedrijfsethiek is een wetenschappelijke discipline, maar kan ook gezien worden als één van de kenmerken van een onderneming. Onder bedrijfsethiek wordt in dit proefschrift vooral verstaan de ethiek binnen de onderneming. Centraal staan daarbij de normen en waarden en het maatschappelijk verantwoordelijkheidsgevoel van de onderneming. Bij maatschappelijke verantwoordelijkheid en ethisch handelen worden in de besluitvorming van de onderneming ook de gevolgen voor de omgeving betrokken. Aandacht voor ethiek binnen de onderneming betekent een evaluatie van de eigen normen en waarden en de verantwoordelijkheden ten opzichte van de maatschappelijke omgeving.

Onder bedrijfsethiek verstaat Van Luijk de normatieve aandacht voor beslissingen die in het dagelijks leven van ondernemingen worden genomen. Beslissingen zijn volgens hem moreel relevant wanneer zij beoordeeld kunnen worden aan de hand van normen en waarden waaraan wij onszelf en anderen in redelijkheid gehouden achten (Van Luijk, 1989:330). Bedrijfsethiek spreekt net als het recht over normen, waarden, rechten en plichten. In het recht hebben deze begrippen echter een juridische betekenis, in de bedrijfsethiek een morele. Deze betekenissen zullen vaak overlappen, maar dat hoeft niet het geval te zijn; ze kunnen zelfs strijdig met elkaar zijn (De Graaf, 1998).

Welke betekenis heeft de bedrijfsethiek voor de naleving van regels door een onderneming? Dat er een verband is tussen bedrijfsethiek en regelnaleving ligt voor de hand. Bedrijfsethiek heeft immers betrekking op de normen en waarden binnen de onderneming. 'A corporation that emphasizes profits above business ethics and ignores corporate responsibility to the community, the consumer, or society is likely to have difficulty complying with legal norms.' (Clinard and Yeager, 1980:58). Verschillende criminologische studies noemen het falen van de bedrijfsethiek als oorzaak van organisatiecriminaliteit (onder andere Clinard en Yeager, 1980; Clinard, 1983; Punch, 1996). In hoofdstuk 6, dat handelt over moraliteit binnen de onderneming, zal nader worden ingegaan op de betekenis van bedrijfsethiek bij de mate van regelnaleving door ondernemingen. Centrale vraag is daarbij: komen de in wette-

---

32. Illustratief is in dit verband de oprichting van het Netwerk Bedrijfsethiek Nederland (N.B.N.), die zich de bevordering van de ethische kwaliteit van beslissingen in het bedrijfsleven ten doel stelt.

lijke regels neergelegde normen en waarden overeen met de binnen ondernemingen geldende normen en waarden?

### 3.3.6 Conclusie

In deze paragraaf is vanuit het gezichtspunt van het onderwerp van deze studie kennis gemaakt met verschillende 'hoofdstukken' uit de organisatiewetenschappen. Deze introductie laat zien dat er verschillende thema's en richtingen binnen de organisatiekunde zijn, die betrekking (kunnen) hebben op het regelnalevend gedrag van ondernemingen. De organisatiekunde leert dat we de onderneming kunnen zien als een zelfstandig handelende actor, wiens gedrag we op het niveau van de organisatie kunnen bestuderen. Verder leert de organisatiekunde dat de onderneming beschreven kan worden aan de hand van organisatorische kenmerken. Algemene kenmerken die elke organisatie bezit, zijn een organisatiestrategie, een organisatiestructuur en een organisatiecultuur. Deze algemene kenmerken kunnen in verband worden gebracht met de mate van regelnaleving door een organisatie. De organisatiestrategie schept met de formulering en accentuering van doel en middelen de motivatie voor regelovertreding of -naleving. De structuur van een organisatie bepaalt controlemogelijkheden en gezagsverhoudingen en daarmee ook de interne drempels tot regelovertreding. De organisatiecultuur bepaalt op welke wijze er binnen de organisatie wordt aangekeken tegen wettelijke regels en vormt daarmee ook de normatieve barrière tegen overtreding. Tevens laat de organisatiekunde zien dat er binnen de formele organisatie een informele organisatie kan groeien waarbinnen regelovertredend gedrag plaatsvindt.

Specifieke onderwerpen binnen de organisatiewetenschappen die betrekking hebben op het naleven van regels zijn *compliance* en integrale kwaliteitskunde. Deze onderwerpen laten zien met welke organisatorische maatregelen de bedrijfsinterne zorg voor bijvoorbeeld het milieu en arbeidsomstandigheden en daarmee het naleven van regels kan worden vormgegeven. Tenslotte is ingegaan op de bedrijfsethiek, de discipline die zich bezighoudt met de morele normen en waarden en maatschappelijke verantwoordelijkheden van ondernemingen. Ten aanzien van al deze organisatorische kenmerken is geconstateerd dat zij van invloed zijn op en daarmee inzicht kunnen geven in de mate van regelnaleving door ondernemingen. In de volgende hoofdstukken wordt dieper ingegaan op deze organisatorische condities voor wetsnaleving.

### 3.4 WAAROM LEVEN ONDERNEMINGEN WETTELIJKE REGELS AL OF NIET NA?

#### 3.4.1 *Inleiding*

Uit de voorgaande paragrafen is gebleken het regelnalevend gedrag van ondernemingen vanuit twee richtingen bestudeerd kan worden: vanuit de criminologie, de wetenschap die zich bezighoudt met de bestudering van de naleving en overtreding van wettelijke regels, en vanuit de organisatiewetenschappen, die zich bezighouden met de bestudering van (het gedrag van) ondernemingen. In deze paragraaf zal worden gezien in hoeverre deze twee benaderingswijzen met elkaar in verband kunnen worden gebracht, teneinde een meer integraal model voor de bestudering en verklaring van het regelnalevend gedrag van ondernemingen te verkrijgen.

Zoals aangegeven in § 3.2, is in de loop der jaren getracht vanuit diverse criminologische theorieën organisatiecriminaliteit te verklaren. De benamingen van deze theorieën ter verklaring van organisatiecriminaliteit corresponderen met de benamingen van de onderliggende criminologische theorieën: neutralisatie theorie, differentiële associatie, sociale controle theorie, gelegenheidstheorie, anomie/*strain*, subcultuurtheorie, *labeling* en rationele keuze. Door de grote hoeveelheid theoretische invalshoeken is het moeilijk door de bomen het bos nog te zien. Dit geldt niet alleen voor organisatiecriminaliteit, maar ook voor criminologische theorieën in het algemeen. Van Dijk e.a. (1998) hebben daarom in hun Nederlandstalige inleiding in de criminologie geprobeerd deze theorieën op een overzichtelijke wijze samen te vatten. Zij benoemen drie complexen van factoren die het ontstaan van criminaliteit bepalen: criminalisering, motieven en gelegenheden. Bij criminalisering gaat het om de vraag waarom we een bepaald verschijnsel of bepaalde gedragsvorm crimineel noemen. Bij motieven en gelegenheden gaat het om de vraag waarom bepaald crimineel gedrag wordt gepleegd. Elke criminologische theorie zegt iets over één of meer van deze factoren. In dit proefschrift wordt gekeken naar het regelnalevend gedrag van ondernemingen. De vraag naar de economische, politieke of culturele achtergronden van de wettelijke en feitelijke criminalisering van ondernemingsgedrag blijft hier dus grotendeels onbeantwoord.<sup>33</sup> Daarentegen zijn motieven en gelegenheden uitgangspunt bij de criminologische analyse van verschillen in regelnaleving door ondernemingen.

Ook ten aanzien van witteboorden- en organisatiecriminaliteit zijn pogingen ondernomen om de verschillende criminologische verklaringen te inte-

---

33. Met uitzondering waar de criminalisering het regelnalevend gedrag van ondernemingen beïnvloedt. Zie voor de bespreking van de criminalisering van witteboordencriminaliteit, economische criminaliteit en fraude: Brants-Langeraar, 1990; Brants en Brants, 1991.

greren in één overkoepelende theorie of verklaringsmodel. Belangrijke modellen zijn geconstrueerd door Coleman (1987, 1995) en Shover en Bryant (1993). Hier zal eerst worden ingegaan op het model van Coleman. Vervolgens zal naar aanleiding van het model van Shover en Bryant worden ingegaan op de niveau's van waaruit regelnaleving door onderneming kan worden bestudeerd. In beide gevallen zal worden aangegeven welke bijdrage de organisatiewetenschappen leveren bij de invulling van het betreffende model.

### 3.4.2 *Motieven en gelegenheden*

#### *Het model van Coleman*

Volgens Coleman is organisatiecriminaliteit het resultaat van een combinatie van het hebben van een motief en een gelegenheid. 'The theory of white-collar crime presented here is based on the hypothesis that criminal behavior results from a coincidence of appropriate motivation and opportunity' (Coleman, 1987:408). Dit is een belangrijke hypothese. Een organisatie moet niet alleen de wet *willen* overtreden, ze moet het ook *kunnen*. Omgekeerd geldt hetzelfde: het bestaan van gelegenheden tot wetsovertreding, betekent nog niet dat alle bedrijven daar ook gebruik van (willen) maken. Wel kan de aanwezigheid van een sterke gelegenhedsstructuur de motivationele drempel verlagen: men is eerder bereid regels te overtreden omdat het makkelijk kan. *Willen* en *kunnen* geldt overigens ook voor wetsnaleving. Motivationele en situationele factoren kunnen twee kanten op werken: ze kunnen regelover-treding bevorderen, maar ook afremmen.

Wat zijn motieven en gelegenheden voor wetsnaleving en/of -overtreding? Volgens Coleman (1987:409) bestaan motieven uit 'a set of symbolic constructions defining certain kinds of goals and activities as appropriate and desirable and others as lacking those qualities.' Coleman definieert een gelegenheid als 'a potential course of action, made possible by a particular set of social conditions, which has been symbolically incorporated into an actor's repertoire of behavioral possibilities.'<sup>34</sup> Bij een motief gaat het dus om een wens of beweegreden voor een bepaald doel of handeling, bij gelegenheid gaat het om een door bepaalde condities gecreëerde mogelijkheid om het doel of de handeling te verwezenlijken.

Coleman beschrijft twee bronnen van motieven voor organisatiecriminaliteit. Ten eerste noemt hij de neutralisatietechnieken: de rechtvaardigingen en rationalisering die overtreders gebruiken om hun daden te rechtvaardigen

---

34. Shover en Bryant (1993:144) definiëren gelegenheden als volgt: 'Criminal opportunities are objectively given situations or conditions encountered by corporate personnel that offer attractive potential for enriching corporate coffers or furthering other corporate objectives by criminal means.'

(Sykes en Matza, 1957). Hierop wordt in hoofdstuk 6 nader ingegaan. Ten tweede komen motieven voort uit wat Coleman noemt *the culture of competition*, de drang naar rijkdom en succes en de daarmee gepaard gaande angst voor mislukking, die kenmerkend zijn voor westerse kapitalistische samenleving. Coleman bespreekt ook de *normative restraints* die tegengewicht bieden aan criminogene prikkels van de *culture of competition*. Deze normatieve belemmeringen voor organisatiecriminaliteit worden gevormd door de waarden die we terugvinden in de bedrijfsethiek. Ook hierop wordt in hoofdstuk 6 nader ingegaan. De relatieve sterkte van deze twee culturele factoren – de cultuur van competitie en de ethische waarden in het economische verkeer – en de wijze waarop wordt omgegaan met de tegenstelling tussen deze twee, bepalen volgens Coleman motivationele factoren bij organisatiecriminaliteit.

De analyse van de motieven van corporatieve wetsovertreders kan volgens Coleman alleen een verklarende waarde hebben wanneer zij wordt geplaatst in de context van de gelegenheden die zich voordoen om de wet te overtreden. 'No matter how strong an individual's motivation may be, if there is no opportunity, there will be no crime.' (1987:424). Motieven en gelegenheden staan niet los van elkaar. Sterker nog, motief en gelegenheid zijn in een bepaalde context vaak sterk aan elkaar gebonden. Bijvoorbeeld: Gedogen en slechte rechtshandhaving bieden niet alleen gelegenheid, maar kunnen ook een motief vormen om regels te overtreden; de overheid hecht er immers toch geen belang aan? En een bedrijfscultuur waar winst voor alles gaat biedt niet alleen motief, maar ook gelegenheid. De benodigde rationaliseringstechnieken liggen immers voorhanden en ook de werknemers kunnen ambivalent staan tegenover wetsovertredingen.

De aandacht voor gelegenheden past in de situationele benadering in de criminologie die vanaf de jaren zeventig groot is geworden. Schrijvers als Jeffery (1971) en Newman (1973) wezen erop dat criminologisch onderzoek tot dan toe teveel gericht was op de achtergronden van de dader en te weinig op de kenmerken van de omgeving waarin criminele gebeurtenissen plaatsvinden. In navolging van Jeffery en Newman is veel onderzoek gedaan naar de relatie tussen de gebouwde omgeving en criminaliteit (Kleemans, 1996), maar de situationele benadering laat zich ook toepassen op de sociale omgeving. De situatie en de omgeving bepalen in deze visie voor een groot deel in hoeverre er gelegenheid is voor het plegen van een bepaald delict. De situatie bepaalt niet alleen of er gelegenheid is tot het plegen van een bepaald delict, maar ook de wijze waarop dit gebeurt (Cornish en Clarke, 1986). Zo hangt het soort delicten dat door een onderneming wordt gepleegd en de wijze waarop dit geschiedt, in sterke mate samen met de aard van de bedrijfsactiviteiten van die onderneming. Een verzekeringsbedrijf zal eerder verzekeringsfraude plegen dan milieucriminaliteit. Een horecaonderneming ontduikt de



belasting door het weggooien van kassabonnen en een afvalverwerkend bedrijf door het valselijk opmaken van weegbonnen.

Het vraagstuk van de motivatie voor het plegen van wetsovertredingen heeft volgens de gelegenheidstheorie dus veeleer betrekking op de situatie dan op de achtergronden van de dader (Kleemans, 1999:148). Criminaliteit ontstaat omdat de gelegenheid ertoe wordt geboden en omgekeerd leidt een beperking van de gelegenheid tot overtreding tot het naleven van regels. Felson (1994) vat deze gelegenheidstheorie samen in een eenvoudige formule: een criminele gebeurtenis is het gecombineerde resultaat van de aanwezigheid van een gemotiveerde dader, de aanwezigheid van een aantrekkelijk doelwit en de afwezigheid van adequaat toezicht. Een goed voorbeeld waarbij het samengaan van deze drie voorwaarden leidt tot criminaliteit is uitgaansgeweld: de ruime aanwezigheid van potentiële daders (beschonken of gedrogeerde jongeren), de ruime aanwezigheid van geschikte doelwitten (te vernielen objecten of ander uitgaanspubliek) en onvoldoende sociale bewaking. Maar ook op het terrein van organisatiecriminaliteit kan deze formule worden toegepast: de aanwezigheid van een gemotiveerde dader (kostenbesparing), een aantrekkelijk doelwit (het milieu of een fraudegevoelige procedure) en onvoldoende toezicht door handhavende overheden.

Een belangrijk uitgangspunt van de gelegenheidstheorie voor dit onderzoek is dat gelegenheden tot criminaliteit zeer specifiek zijn en concentraties in tijd en ruimte kennen. Buurten en locaties verschillen sterk van elkaar wat betreft de mate waarin er bepaalde delicten plaatsvinden. Hetzelfde geldt voor branches en ondernemingen. Dit kan leiden tot verschillen in regelgeving door ondernemingen.

Volgens sommige studies, waaronder die in de Amerikaanse automobiel-industrie (Farberman, 1975; Leonard en Weber, 1970), dwingen gelegenheden tot regelovertredend gedrag. Volgens Needleman en Needleman (1979) is dit niet altijd het geval. Niet alle gelegenheden hebben een dwingend karakter, sommige maken regelovertreding alleen gemakkelijker of aantrekkelijker. Needleman en Needleman maken daarom een onderscheid tussen *crime facilitative* en *crime coercive* gelegenhedsfactoren. Volgens Coleman (1987:424) hangt de aantrekkelijkheid van een gelegenheid tot wetsovertreding af van een aantal factoren. Ten eerste de perceptie van het voordeel dat met het grijpen van de gelegenheid kan worden behaald. Ten tweede de perceptie van de risico's, zoals de pakkans en de aard en waarschijnlijkheid van een sanctie. Een derde factor hangt samen met de vraag of het grijpen van de gelegenheid past binnen de doelen, normen en waarden (organisatiestrategie en organisatiecultuur) van de onderneming. Tenslotte hangt de aantrekkelijkheid van een bepaalde gelegenheid tot wetsovertreding af van de vergelijking met andere gelegenheden waarvan een onderneming zich bewust is. De aantrek-

kelijkheid van een bepaalde gelegenheid hangt dus samen met de totale gelegenheidsstructuur van wetsnaleving en -overtreding. De aantrekkelijkheid van legitieme gelegenheden zal doorgaans afnemen bij een toename van de aantrekkelijkheid van illegale gelegenheden (Coleman, 1987:425).

#### *Interne en externe factoren*

Het model van Coleman – en de criminologie in het algemeen – leert ons dus te kijken naar motieven en gelegenheden voor criminaliteit. Op grond van het model van Coleman kan worden verondersteld dat variaties in regelnaleving door ondernemingen samenhangen met de distributie van motieven en gelegenheden. Motieven en gelegenheden zijn bij organisatiecriminaliteit veelal gerelateerd aan de organisatie. Deze motieven en gelegenheden kunnen echter ook worden gebruikt voor het tegenovergestelde: regelconformisme. De organisatiekunde leert ons te kijken naar de organisatie en haar kenmerken. Zoals hierboven is aangegeven, staan bij de verklaring van de mate van regelnaleving door ondernemingen de begrippen motief en gelegenheid centraal. Een onderneming moet niet alleen de wet willen naleven of overtreden, maar moet het ook kunnen. De in § 3.3.2 genoemde organisatiekenmerken zijn van invloed op dit willen en kunnen, zij leveren de motieven en gelegenheden voor regelnaleving én -overtreding. 'As strategic goals for the organization shift, the motivations for corporate crime reflect these adjustments. Likewise, changes in organizational structure adjust crime opportunities.' (Simpson, 1993:86)

Naleving van wettelijke regels wordt echter niet alleen bepaald door bedrijfsinterne organisatiekenmerken. Motivationele en situationele factoren kunnen zowel binnen als buiten de overtredende organisatie worden gevonden. Bedrijven opereren immers in een bepaalde economische en maatschappelijke omgeving.<sup>35</sup> Interne factoren komen voort uit de eigen organisatie en hangen bijvoorbeeld samen met de bedrijfseconomische situatie, de organisatiestrategie, de organisatiestructuur, de organisatiecultuur en de aanwezige kennis en kunde om de wet (niet) na te leven. Wanneer deze motief of gelegenheid bieden tot wetsovertreding, spreken we van criminogene organisatiekenmerken. Ik geef hiervan vier voorbeelden. Als bijvoorbeeld de doelrealisering van een bedrijf in gevaar komt door een slechte bedrijfseconomische situatie, kan dit een motief zijn voor kostenbesparing door wetsovertreding. De normatieve steun voor wetsnaleving erodeert dan onder de druk der omstandigheden (Box, 1983). Een bedrijfscultuur waarin werknemers ambivalent staan tegenover wetsovertreding, geeft gelegenheid tot het ongestoord plegen van milieudelicten (Cohen, 1995). Eshuis en Van den Berg

---

35. Daarbij versta ik onder de externe omgeving van een bedrijf in principe alle elementen die relaties hebben met het bedrijf en haar functioneren beïnvloeden, zonder dat zij daarvan een samenstellend of beheersbaar deel vormen (Keuning en Eppink, 1993:17).

(1996) laten zien dat TCR een organisatiestrategie hanteerde waarin het naleven van milieuwetten absoluut ondergeschikt was aan het aannemen van zoveel mogelijk afvalstoffen, ook al kon men deze niet wetsconform verwerken. Tenslotte laat Van de Peppel (1995:50) zien dat het *kunnen* naleven van de wet afhankelijk is van de technische, financiële en andere middelen die een bedrijf ten dienste staan. De eerste onderzoeksvraag van dit proefschrift<sup>36</sup> heeft betrekking op dergelijke organisatorische condities voor wetsnaleving. Deze organisatorische condities staan centraal in deel II van dit proefschrift.

Externe factoren komen voort uit de bestuurlijke, zakelijke en sociale omgeving waarin een organisatie opereert. De omgeving beïnvloedt de wijze waarop een bedrijf regels naleeft. Afnemers, leveranciers en kredietverstrekkers kunnen eisen stellen aan het milieugedrag van het bedrijf (of juist niet), omwonenden kunnen klagen over stank- of geluidsoverlast en actiegroepen kunnen juridische of andere acties instellen. Omgevingsfactoren hangen ook samen met de aard van de markt of branche waarin een bedrijf actief is en met regulering en handhaving door de overheid. In een markt of branche kunnen factoren aanwezig zijn die het overtreden van wettelijke regels aantrekkelijk maken. Shover en Bryant (1993) wijzen in dit verband op de branchestructuur (het aantal bedrijven, de grootte van de bedrijven, prijsverschillen en concentraties van macht), situaties van onzekerheid binnen de branche en de cultuur (t.a.v. wetsnaleving) binnen de branche. Verder bepaalt de overheid door normstelling, vergunningverlening en handhaving de aantrekkelijkheid van wetsovertreding. In een criminogene markt of branche is bijvoorbeeld veel gelegenheid regels te overtreden, is het risico te worden gepakt zeer klein en hoeft voor de regelovertrekking amper legitimatie te worden gezocht (Faber, 1998:243).<sup>37</sup> De tweede onderzoeksvraag<sup>38</sup> heeft betrekking op dergelijke contextuele condities voor wetsnaleving. Deze contextuele condities staan centraal in deel III van dit proefschrift.

---

36. In hoeverre zijn verschillen in regelnaleving toe te schrijven aan organisatorische kenmerken van ondernemingen?

37. Kijkend naar de contextuele condities voor wetsovertreding, spreken criminologen ook wel van een *gelegenheidsstructuur*. Een gelegenheidsstructuur is 'een conglomeraat van condities dat faciliterend werkt voor het plegen van crimineel gedrag.' (Bruinsma, 1996:278). Verschillende onderzoeken hebben aangetoond dat er in de afvalverwerkingbranche sprake is van een gelegenheidsstructuur tot het plegen van milieudelicten (Van Vugt en Boet, 1994; Van den Berg, 1995; Bruinsma, 1996; Van den Anker en Hoogenboom, 1997).

38. In hoeverre zijn verschillen in regelnaleving toe te schrijven aan kenmerken van de omgeving van ondernemingen?

### 3.4.3 Niveaus van verklaring

#### *Het model van Shover en Bryant*

Een tweede poging de verschillende criminologische verklaringen voor organisatiecriminaliteit onder te brengen in een theoretisch model, werd ondernomen door Shover en Bryant (1993). 'We elected to strip from various theories of corporate crime the major explanatory concepts and to show, by using a common theoretical framework, how each contributes either to the level of corporate crime or to corporate criminal decision making.' (1993:142). Volgens Shover en Bryant willen de meeste criminologische theorieën over organisatiecriminaliteit twee vragen beantwoorden. Ten eerste: welke factoren bepalen de variatie in het aantal ondernemingen dat ten minste één strafbaar feit pleegde gedurende een bepaalde periode? Ten tweede: waarom plegen sommige ondernemingen tenminste één strafbaar feit gedurende een bepaalde periode en andere ondernemingen totaal niet?

Theorieën die zich richten op de eerste vraag verklaren tijdelijke en plaatselijke verschillen in de mate van organisatiecriminaliteit door de condities aan te geven waaronder meer of minder ondernemingen delicten plegen. Deze theorieën richten zich vooral op de bredere politiek-economische, sociale en juridische context waarin ondernemingen opereren. Het niveau waarop deze theorieën een verklaring zoeken noemen Shover en Bryant het *aggregate-level*. Het *aggregate-level* is vooral het niveau van de branche. Determinanten van de mate van organisatiecriminaliteit zijn de beschikbare gelegenheden tot wetsovertreding en het aantal potentiële overtredders. Theorieën die zich richten op de tweede vraag verklaren verschillen in de mate van regelnaleving door individuele ondernemingen. Waarom pleegt het ene bedrijf wel wetsovertredingen en het andere bedrijf niet? Deze theorieën benadrukken het belang van organisatorische verschillen tussen ondernemingen of van verschillen in de relatie tussen een onderneming en de directe omgeving. Het niveau waarop deze theorieën een verklaring zoeken, noemen Shover en Bryant het *firm-level*, het niveau van de onderneming. Het *aggregate-level* en het *firm-level* kunnen dus worden vertaald naar het niveau van de branche of bedrijfstak en het niveau van het bedrijf zelf (Huizing, 1998).

Op brancheniveau worden door Shover en Bryant vijf groepen factoren onderscheiden, die samen de Gelegenheidsstructuur voor organisatiecriminaliteit binnen de betreffende branche vormen: het overheidsbeleid ten aanzien van de branche (regulering), de branchestructuur (aantal bedrijven, concentratie van macht en prijsverschillen), de onzekerheid binnen de branche (economische situatie), de branchecultuur (cultuur van niet-naleving) en de *context of control* (handhavingstijl: afschrikking of overleg). Op het niveau van de onderneming worden door Shover en Bryant vier soorten bedrijfskenmer-

ken onderscheiden die van invloed zijn op het risico dat bedrijven gebruik maken van de criminogene gelegenheidsfactoren die op het *aggregate-level* worden geboden: de structurele en procedurele complexiteit van de onderneming (organisatiestructuur, bedrijfsgrootte), de mate van prestatiedruk op het personeel (organisatiestrategie, marktpositie), de geschatte negatieve consequenties van crimineel gedrag (pakkans, sancties) en de bedrijfscultuur (ethisch klimaat, morele belemmeringen, neutralisatietechnieken). Evenals in het model van Coleman hangen variaties in de mate van organisatiecriminaliteit uiteindelijk samen met de distributie van de geschetste gelegenheden en risico's over branches en bedrijven.

#### *Drie niveaus van verklaring*

In de criminologie worden drie aggregatie-niveaus onderscheiden van waaruit criminaliteit kan worden bestudeerd: het micro-, meso- en macroniveau (Van Dijk e.a., 1996:136). Tot de kenmerken op macroniveau behoren bijvoorbeeld de maatschappelijke achtergrond van daders. Kenmerken op mesoniveau betreffen de onmiddellijke leefomgeving, zoals kenmerken van gezin, school en vriendenclubs. Kenmerken op microniveau betreffen de persoon van de dader zelf. Ook het regelnalevend gedrag van ondernemingen kan worden benaderd vanuit deze drie niveaus. Ik vat micro op als het niveau van de organisatie en haar werknemers, meso als het niveau van de omgeving van de organisatie en de branche waartoe zij behoort en macro als het niveau van het nationale of zelfs internationale niveau van algemeen geldende regels en beleid, conjunctuurschommelingen en dergelijke. De belangrijkste reden voor deze keuze is dat dit onderzoek verricht is vanuit het perspectief van de onderneming en de daarmee samenhangende wens de onderneming als centrale actor in het analysekader te plaatsen.<sup>39</sup>

Benadering op meso- en macroniveau betekent het bestuderen van de aard van de branche of markt en het overheidsbeleid en de regelgeving ten aanzien van deze branche. Een dergelijke benadering van organisatiecriminaliteit is erop gericht te laten zien hoe bepaalde kenmerken van de branche of het overheidsbeleid gelegenheid bieden voor of stimuleren tot crimineel gedrag. Voorbeelden van deze aanpak zijn *Markt van misdaad en milieu* van Van den Berg e.a. (1995) en de beschrijving van de afvalverwerkingsbranche door Bruinsma (1996) ten behoeve van de Parlementaire Enquêtecommissie Opsporingsmethoden.

Een benadering van regelnaleving door ondernemingen op meso- en macroniveau kan niet verklaren waarom, gegeven een bepaalde gelegenheidsstructuur, sommige bedrijven wel gebruik maken van de geboden gelegen-

---

39. Een andere keuze maken Pearce en Snider (1995:1): 'Causes, and therefore solutions, can be found at the micro, or social-psychological levels, at the level of organizational structure, and at the macro, or super-structural levels.'

heden en andere juist niet. 'Regardless of whether the rate of corporate criminal participation is high or low, some firms maintain exemplary records of compliance with criminal law. Whether the supply of criminal opportunities is plentiful or scarce, all corporations and their personnel do not appreciate or exploit them equally. As with aggregate-level variation in corporate crime, there is ample evidence of variation in criminal participation by individual corporate firms.' (Shover en Bryant, 1993:152). Het meso- en macro-perspectief bieden dus geen zicht op verschillen in regelnaleving tussen bedrijven in dezelfde branche. Om deze verschillen te kunnen begrijpen is het noodzakelijk op microniveau te kijken naar het bedrijf zelf.

De handelingen die een wetsovertreding opleveren, worden uiteindelijk feitelijk gepleegd door individuele managers of werknemers. Motieven van werknemers om ten behoeve van de werkgever wetten te overtreden kunnen gelegen zijn in persoonlijke carrièreambitie, vereenzelviging met het organisatiebelang of angst voor negatieve consequenties bij weigering. Wanneer bepaalde praktijken zijn gaan behoren tot de normale gang van zaken binnen een (informele) organisatie, kan het zijn dat werknemers zich er niet eens van bewust zijn dat zij de wet overtreden.

Hoewel de sociaal-psychologische motieven van deze werknemers ook interessant kunnen zijn, is het belangrijk ons te realiseren dat hun gedrag bepaald wordt door de organisatorische context waarin zij zich bevinden. Werknemers zijn actoren die in de organisatie een bepaalde rol aannemen. De organisatie creëert de voorwaarden waaronder deze rol wordt ingevuld. Individuele drijfveren en motieven zijn dus moeilijk los te zien van de organisatorische context. Onderzoek naar oorzaken van organisatiecriminaliteit richt zich met name op deze conditionerende werking van de organisatie. 'There have been virtually no scientific attempts to uncover a hereditary component in white-collar criminality or to attribute it to a biological condition of some other origin. Nor has there been a significant effort to link white-collar crime to family background or abnormalities in early socialization. While somewhat greater attention has been given to the psychological makeup of white-collar offenders, this line of investigation has proved no more rewarding.' (Coleman, 1987:409). Bovendien bestaat bij het bestuderen van de motieven van individuele organisatieleden het aannemelijke risico dat de persoonlijke eigenschappen van organisatieleden die betrokken zijn bij wetsovertredingen weinig verschillen van die van hun niet-overtredende collega's (Geis, 1993:20).

De focus op de organisatorische context wil overigens niet zeggen dat individuen geen rol of verantwoordelijkheid hebben bij het ontstaan van organisatiecriminaliteit. Het wil alleen zeggen dat de organisatie een belangrijke vormende en sturende invloed heeft op het gedrag van individuen binnen de organisatie. Door de organisatie kan op werknemers grote druk

worden uitgeoefend om aan bepaalde verwachtingen te voldoen, een druk die moeilijk is te weerstaan. De kans om promotie te maken of om andere baan te vinden, hangt in sterke mate af van het succes dat een werknemer binnen een onderneming behaalt. 'The primary motivation of the vast majority of organizational criminals is still the personal rewards they expect from their employer, not a altruistic desire to help their organization.' (Coleman, 1987:417). Daarnaast is er bij het niet behalen van de gestelde doelen de dreiging van ontslag, het niet krijgen van een belangrijke opdracht of het missen van een promotie. Dit zijn sterke motieven om toch aan de door de ondernemingen gestelde doelen te voldoen, ook al betekent dit het overtreden van wettelijke regels.

Op grond van het voorgaande ligt in dit onderzoek de nadruk op het niveau van de organisatie. Daarbij wordt gekeken naar vanuit het bedrijf zelf voortkomende motieven of gelegenheden voor naleving of overtreding van regels. Daarnaast wordt gekeken naar van buiten de organisatie komende factoren die van invloed zijn op het wetsnalevend of wetsovertredend gedrag. In deel III wordt macroniveau gekeken naar het overheidsbeleid en de milieu- en arboregeling en -handhaving. Op mesoniveau wordt gekeken naar de zakelijke, bestuurlijke en sociale omgeving van bedrijven. De invloed van externe factoren op wetsnalevend gedrag wordt vooral bekeken vanuit de perceptie van het bedrijf.

#### 3.4.4 Een integratief model

In deze paragraaf heb ik geprobeerd inzichten uit de criminologie en de organisatiewetenschappen over de oorzaken en achtergronden van de mate van regelnaleving door ondernemingen te plaatsen in een model waarmee de variaties in regelnaleving beter kunnen worden begrepen. Als voorbeeld voor een dergelijke aanpak hebben de integrale verklaringsmodellen voor organisatiecriminaliteit van Coleman en Shover en Bryant gediend. Centraal staan motivationele en situationele condities voor wetsnaleving: een onderneming moet een wettelijk voorschrift zowel *willen* als *kunnen* naleven c.q. overtreden. Op grond van het model van Coleman kan de hypothese worden geformuleerd dat variaties in regelnaleving door ondernemingen samenhangen met de distributie van motieven en gelegenheden. Naar aanleiding van het model van Shover en Bryant kunnen verschillen in regelnaleving door ondernemingen vanuit drie aggregatieniveaus bekeken worden. De organisatiekunde laat zien dat de oorzaken voor verschillen in regelnaleving tussen ondernemingen vooral op het niveau van de organisatie gezocht moeten worden: kenmerken van de onderneming zelf en haar directe omgeving.

Het voorgaande kan als volgt in een schema worden samengevat. In de cellen kunnen de verschillende kenmerken van ondernemingen en hun

omgeving worden ingevuld. Dit zijn de factoren op macro-, meso- en micro-niveau die een motief of gelegenheid tot regelnaleving of -overtreding kunnen geven. Deze interne en externe factoren zullen in deel II respectievelijk deel III van dit proefschrift aan de orde komen.

*Figuur 3* Niveaus van verklaring

	Motieven		Gelegenheden	
	naleving	overtreding	naleving	overtreding
<b>Macro</b>	Deel III	Deel III	Deel III	Deel III
<b>Meso</b>	Deel III	Deel III	Deel III	Deel III
<b>Micro</b>	Deel II	Deel II	Deel II	Deel II

Resumerend kan worden gesteld dat er verschillende factoren zijn die van invloed kunnen zijn op het wetsnalevend gedrag van een bedrijf en die het plegen van overtredingen kunnen bevorderen dan wel belemmeren. Deze factoren komen voort uit de aard van het bedrijf, de aard van de markt, de aard van de zakelijke en sociale omgeving en het overheidsoptreden. Deze factoren kunnen een motief of gelegenheid bieden voor het naleven of overtreden van een wettelijke regel. Motieven om de wet te overtreden kunnen bijvoorbeeld zijn het willen behalen van extra inkomsten of het besparen van kosten (bedrijfseconomische situatie), het willen verbeteren van de marktpositie of het appelleren aan een andere norm dan die wet beoogt, bijvoorbeeld werkgelegenheid in plaats van milieu (organisatiecultuur). Motieven voor wetsnaleving kunnen zijn het overleven op lange termijn (organisatiestrategie), de zorg voor het publieke imago, wensen van afnemers of kredietverstrekkers of simpelweg het onderschrijven van de in wet neergelegde norm (organisatiecultuur). Bedrijfsinterne gelegenheidsfactoren voor wets-overtreding kunnen zijn een onduidelijke organisatiestructuur (weinig controle), slecht management, slechte communicatie en een organisatiecultuur waarin regelovertrekend gedrag wordt getolereerd. Externe gelegenheidsfactoren zijn gelegen in de branche (criminogene branchestructuur), onduidelijke regelgeving, het optreden van lokale vergunningverlenende en



handhavende overheden (kwaliteit van regelgeving en handhaving,) en de maatschappelijke omgeving (de bedrijfslocatie, acties van omwonenden). In de volgende hoofdstukken zal worden nagegaan welke rol deze factoren spelen bij de mate van regelnaleving door ondernemingen, in het bijzonder het naleven van milieu- en arbowetgeving door bedrijven in twee bedrijfstakken.

### 3.5 CONCLUSIE

Ondernemingen kunnen regels naleven in een variatie van goed naar slecht, waarbij organisatiecriminaliteit het uiterste van het spectrum vormt. In dit hoofdstuk heb ik geprobeerd door de confrontatie van ideeën uit de criminologie en de organisatiekunde een aanzet te geven voor de verklaring van de (niet-)naleving van wettelijke regels door ondernemingen in het algemeen en van organisatiecriminaliteit in het bijzonder.

Geconstateerd kan worden dat de toepassing van de verschillende criminologische theorieën op organisatiecriminaliteit, het beeld oplevert van een lappendeken met nogal wat gaten. De klassieke verklaringen zijn gericht op criminaliteit gepleegd door individuen of informele groepen – bijvoorbeeld jeugdbendes – en doen geen recht aan het eigen, organisatorische karakter van organisatiecriminaliteit. Verklaring van organisatiecriminaliteit vraagt het bestuderen van motieven en gelegenheden op vooral het niveau van de organisatie en haar directe omgeving.

Een goed begrip van het regelnalevend gedrag van ondernemingen vereist een multidisciplinaire aanpak. Typerend voor regelnaleving door ondernemingen is dat het gaat om organisaties. De wetenschap die zich bezighoudt met het verklaren van organisatiegedrag is de organisatiekunde. Inzichten uit deze discipline zijn nodig om het gedrag van ondernemingen ten aanzien van regelgeving te kunnen verklaren. De organisatiekunde leert ons te kijken naar de organisatie en haar kenmerken. Deze kenmerken betreffen de onderneming zelf en haar directe omgeving. De criminologie leert ons te kijken naar motieven en gelegenheden voor criminaliteit. Motieven en gelegenheden zijn bij organisatiecriminaliteit gerelateerd aan de organisatie. Deze motieven en gelegenheden kunnen echter ook gebruikt voor het tegenovergestelde: regelconformisme. Criminologie en organisatiekunde ontmoeten elkaar wanneer we proberen organisatiekenmerken in verband te brengen met regelnaleving en -overtreding. Het is in dit kader dan ook niet onterecht te spreken van *organisatiecriminologie*.

In dit hoofdstuk is op basis van literatuur een eerste stap gezet die leidt tot inzicht in de oorzaken en achtergronden van verschillen in regelnaleving door ondernemingen. Daarbij is naar voren gekomen dat er verschillende organisatorische en contextuele condities zijn die ten grondslag liggen aan de

mate van regelnaleving door een onderneming. In de volgende hoofdstukken zal nader worden ingegaan op deze bedrijfsinterne kenmerken en omgevingsfactoren en de vraag in hoeverre deze het regelnalevend gedrag van ondernemingen beïnvloeden.

## Deel II | Organisatiekenmerken en regelnaleving

In dit deel wordt gekeken naar organisatorische condities die ten grondslag kunnen liggen aan het al of niet naleven van milieu- en arboregels door ondernemingen, in het bijzonder bedrijven in de bedrijfstakken afvalverwerking en textielveredeling. Welke invloed hebben de verschillende organisatorische kenmerken van bedrijven op de mate van naleving van milieu- en arboregels? Het gaat daarbij om kenmerken van de bedrijven zelf die een gelegenheid of motief kunnen geven voor wetsnaleving of -overtreding.

Zoals uiteengezet in hoofdstuk 3 zijn er vele criminologische benaderingen van organisatiecriminaliteit die de invloed van verschillende organisatiekenmerken op het regelnalevend gedrag van ondernemingen benadrukken. Het zou de leesbaarheid van dit proefschrift niet vergrootten wanneer deze organisatiekenmerken bij wijze van opsomming zouden worden besproken. In 'The Criminology of the Corporation' onderscheiden Kagan en Scholz (1984) drie populaire visies op ondernemingen waarmee de hier te bespreken organisatiekenmerken samenhangen: de onderneming als rationele en amorele calculator, de onderneming als feilbaar geheel en de onderneming als morele actor.<sup>1</sup> In dit onderzoek is ervoor gekozen deze visies te gebruiken als 'kapstok' om de verschillende organisatiekenmerken en hun invloed op regelnaleving in een logisch verband te bespreken. In de eerste visie is regelnaleving en -overtreding door ondernemingen het resultaat van commerciële kosten- en batenafweging. In de tweede visie wordt de vraag gesteld in hoeverre ondernemingen in staat zijn wettelijke voorschriften na te leven. Volgens de derde visie spelen morele overwegingen een belangrijke rol bij regelnaleving door ondernemingen. Vanuit elke visie kunnen bepaalde organisatorische condities in verband worden gebracht met de mate van regelnaleving. Deze organisatorische condities van regelnaleving zullen achtereenvolgens in de hoofdstukken 4, 5 en 6 centraal staan.

---

1. Dit onderscheid heeft ook in Nederland navolging gekregen bij de bestudering van het regelnalevend gedrag van bedrijven. Zie onder andere Koolhaas, 1990; Vos e.a., 1993; Huisman e.a., 1994; Van den Berg, 1995 en Eshuis en Van den Berg, 1996.

Van alle besproken organisatiekenmerken wordt eerst nagegaan wat er in de literatuur in relatie tot de naleving van wettelijke regels over is geschreven. Vervolgens wordt aan de hand van de gesprekken en de casestudies de invloed van deze bedrijfskenmerken op het regelnalevend gedrag van afvalverwerkende en textielveredelende bedrijven besproken. Daarbij wordt in het bijzonder gekeken in hoeverre deze kenmerken verschillen bij koplopers en achterblijvers op het gebied van de naleving van milieu- en arboregeling.

'Today's most widely accepted model of corporate criminality portrays the business firm as an amoral, profit-seeking organization whose actions are motivated wholly by rational calculation of costs and opportunities.' (Kagan en Scholz, 1984:69)

#### 4.1 INLEIDING

Ondernemingen zijn organisaties die het maken van winst als een organisatiedoel hebben. Een klassieke verklaring van wetsovertreding door ondernemingen is dat ondernemingen op grond van een rationele calculatie van kosten en baten tot regelovertreding besluiten. De onderneming wordt gezien als een rationele en amorele calculator. In deze visie spelen het doelgerichte karakter van ondernemingen en de kosten en baten van wetsnaleving en -overtreding een belangrijke rol. Kosten en baten worden hierbij gezien vanuit een bedrijfseconomisch perspectief. De inschatting van de kosten en baten vormt vanuit het perspectief van de organisatiedoelen het motief voor wetsovertreding. Om die reden is het van belang om in dit onderzoek de organisatiedoelen en de kosten en baten nader te bekijken.

Het naleven van milieu- en arbowetgeving brengt soms hoge kosten met zich mee. Kostenbesparing kan voor een bedrijf een motief zijn voor wetsovertreding. De kracht van dit motief hangt af van de economische of financiële situatie van een bedrijf. Uit de literatuur kan de hypothese worden afgeleid dat naarmate de bedrijfseconomische positie van bedrijven gunstiger is, de naleving van milieuregels beter zal zijn (Van de Peppel, 1995:52). De criminologische *strain*-theorie laat zien dat wanneer een bedrijf in de problemen komt, het verleidelijk wordt om naar onwettige middelen te grijpen.

In dit hoofdstuk wordt aan de hand van literatuur en casestudies nagegaan in hoeverre regelnaleving of -overtreding inderdaad het gevolg is van een rationele en amorele keuze van ondernemingen. Daartoe wordt in § 4.2 ingegaan op de rationele keuzetheorie en de daarin belangrijkste onder-

nemingskenmerken: het doelgerichte karakter en de afweging van kosten en baten. In § 4.3 worden vervolgens enkele beperkingen van het rationele keuzemodel aangegeven. Aan de hand van de *strain*-theorie wordt gekeken welke rol de bedrijfseconomische situatie speelt bij de mate van naleving van milieu- en arboregels door afvalverwerkende en textielveredelende bedrijven. Tenslotte wordt in § 4.4 stilgestaan bij de vraag of het winststreven van ondernemingen leidt tot verschillen in regelnaleving tussen overheidsbedrijven en private ondernemingen.

## 4.2 REGELOVERTREDING EN -NALEVING ALS RATIONELE KEUZE

### 4.2.1 *De rationele keuzetheorie*

#### *Inleiding*

De klassieke visie op organisatiecriminaliteit, waarin bedrijven op grond van een rationele calculatie van kosten en baten tot regelovertreding besluiten, vindt haar oorsprong in de zogenaamde klassieke criminologie (Van de Bunt, 1992). In de klassieke criminologie, waarmee de naam van Beccaria (1764) onverbrekelijk is verbonden, wordt misdaad beschouwd als gedrag waarvoor de actor in vrijheid welbewust heeft gekozen na een afweging van de kosten en baten van de wetsovertreding. De klassieke benadering ging uit van het mensbeeld van de *homo economicus*. Het in de vorige eeuw naar Frans voorbeeld ontwikkelde Nederlands strafrecht is hierdoor sterk beïnvloed (Kleemans, 1999:140). De *homo economicus* werd voorgesteld als een alwetende, op eigenbelang gerichte nutsmaximalisator, die kiest voor het gedrag dat de meeste baten en de minste kosten oplevert. In de twintigste eeuw kwam er veel weerstand tegen dit mensbeeld en ontwikkelde zich op basis van inzichten uit de biologie, psychologie en sociologie een positivistische benadering van criminaliteit. Volgens de positivistische leer wordt de wilsvrijheid van actoren sterk beperkt door factoren van biologische, psychologische of sociale aard. Lange tijd werd de criminologie gedomineerd door deze positivistische theorieën en benaderingen.

In 1968 verscheen echter een artikel van Nobelprijswinnaar voor de economie Becker, waarin een economisch verklaringsmodel werd toegepast op de onderwerpen misdaad en straf. Volgens Becker onderscheidt de economie zich als discipline niet van andere sociale wetenschappen door zijn specifieke object van onderzoek, maar door zijn specifieke, economische benadering van menselijk gedrag (1976:5). Lange tijd is het artikel van Becker binnen de criminologie onopgemerkt gebleven. In de jaren tachtig ontstond binnen de criminologie – net als in andere wetenschappen – een hernieuwde belangstel-

ling voor de economische benadering en kwam de benadering van criminaliteit als rationale keuze tot ontwikkeling.

*De rationale keuzetheorie ter verklaring van criminaliteit*

Volgens Becker berust de economische benadering op de volgende vooronderstellingen:

- mensen trachten zoveel mogelijk hun voorkeuren te realiseren (zoals sociaal aanzien, gezondheid en plezier);
- deze voorkeuren verschillen niet naar plaats, tijd of individu;
- het gedrag van mensen wordt gereguleerd en op elkaar afgestemd door het marktmechanisme (vraag en aanbod).

Becker stelt dat de beslissing om misdaden te plegen eigenlijk geen andere verklaring behoeft dan overig keuzegedrag, zodat de gebruikelijke economische benadering van menselijk gedrag ook op het plegen van criminaliteit kan worden toegepast. Criminelen verschillen niet van hun niet-criminele medeburgers: ook zij wegen in het streven naar het realiseren van hun voorkeuren kosten en baten van gedragsalternatieven af. Verschillen in crimineel gedrag mogen volgens de rationale keuzebenadering alleen worden verklaard uit verschillen in gedragsmogelijkheden en gedragsbeperkingen. Deze mogelijkheden en beperkingen vormen de kosten en baten van regelovertreding.

Terwijl economen zich gingen bezighouden met misdaad en straf, hanteerden criminologen een meer economische benadering van hun eigen vakgebied. Deze rationale keuzebenadering kent vele theoretische en empirische toepassingen, onder andere met betrekking tot de relatie tussen straf (kostenverhoging) en criminaliteit en de relatie tussen omgevingsgebonden gelegenheden en criminaliteit (Kleemans, 1999). In deze rationale keuzebenadering werd niet alleen rekening gehouden met puur economische of egoïstische motieven, maar ook met cognitieve beperkingen van mensen in keuzesituaties. De rationale keuzetheorie sluit daarmee goed aan op verschillende criminologische theorieën, zoals de sociale controletheorie, differentiële associatie, anomie of *strain* en gelegenheidstheorieën (Bruinsma en Van de Bunt, 1993).

Cornish en Clarke (1986) hebben een belangrijke bijdrage geleverd aan de integratie van de gangbare criminologische theorieën en de rationale keuzebenadering. Zij zijn van mening dat de criminologische theorieën te eenzijdig gericht zijn op de algemene verklaring van criminaliteit en te weinig op de concrete omstandigheden waaronder delicten worden gepleegd. Cornish en Clarke zien daders als *reasoning decision-makers* die over het daadwerkelijk plegen van een delict en de uitvoering daarvan bewuste keuzes maken. Bij de besluitvorming over het plegen van delicten kunnen volgens hen drie opeenvolgende beslissingsmomenten worden onderscheiden:

- 1 de bereidheid om misdrijven te plegen;
- 2 de beslissing om daadwerkelijk een specifiek misdrijf te plegen;
- 3 de beslissing inzake de concrete wijze van uitvoering van het specifieke misdrijf.

Van belang is hier op te merken dat Cornish en Clarke de beslissing van de dader om daadwerkelijk een specifiek delict te plegen, opvatten als een combinatie van criminele disposities en situationele omstandigheden, oftewel van motieven en gelegenheden. Net als het in § 3.4 gepresenteerde gecombineerde model van Coleman en Shover en Bryant ter verklaring van regelnalevend en -overtredend gedrag van ondernemingen, is het model van Cornish en Clarke theoretisch gezien 'leeg'. Het model van Cornish en Clarke is vooral heuristisch van grote waarde en is op zich geen criminologische theorie. Het model gaat er niet vanuit dat regelovertreeders rationele actoren *zijn*, maar reconstrueert regelovertreding *alsof* het om een rationele keuze ging. Het is een leeg model of raster met behulp waarvan de besluitvorming omtrent het plegen van wetsovertredingen achteraf kan worden gereconstrueerd in drie stappen. Het model geeft niet aan wat de inhoud van deze beslissingen is.

#### *Rationele keuzetheorie en regelnaleving door ondernemingen*

De rationele keuzetheorie lijkt meer van toepassing op organisaties dan op individuen. Organisaties (of mensen in de hoedanigheid van lid van een organisatie) voldoen eerder aan het beeld van *homo economicus* dan individuele personen. Aan de besluitvorming van organisaties wordt in het algemeen een grotere mate van bewustheid en rationaliteit toegedicht dan aan besluiten van natuurlijke personen.<sup>2</sup> Met name achter misdrijven gepleegd door organisaties zou veel meer berekening schuil gaan dan achter misdadig gedrag van personen. De rationele keuzetheorie wordt dan ook graag toegepast op het wetsovertredend gedrag van organisaties en in het bijzonder op dat van ondernemingen (Kagan en Scholz, 1984; De Lange, 1992; Punch, 1996; Pearce en Tombs, 1997).

Kagan en Scholz (1984) onderscheiden drie visies op ondernemingen en de achtergrond van overtredend gedrag. Elk van deze visies vraagt om een specifieke handhavingstrategie. De eerste visie ziet de onderneming als een

2. Lammers e.a. (1997:435) noemen ook nog een tweede reden om de rationele keuzetheorie toe te passen op het handelen van ondernemingen. Volgens hen stellen de theorieën die behoren tot de rationele keuzebenadering zich als primaire opdracht om een brug te slaan tussen het individuele gedrag op microniveau en collectieve sociale verschijnselen op meso- en macroniveau. Dit wordt in de literatuur aangeduid als 'micro-macro-transitieprobleem'. Het offer dat hiervoor wordt gebracht, is de vereenvoudiging van de 'psychologie' van de actor (individu of organisatie). Er wordt bewust gekozen voor een sterk gesimplificeerd mensbeeld: dat van de *homo economicus*.



amorele calculator en is gebaseerd op de rationale keuzebenadering. Regelovertreding is hier dus het gevolg van een economische calculatie van kosten en baten. Dit soort regelovertreding vraagt volgens Kagan en Scholz om een punitieve handhavingstrategie, gericht op afschrikking. Kosten van regelovertreding moeten worden verhoogd door strikte controle en zware sancties. 'The goal, in short, is *deterrence*. The governmental inspector, accordingly, should be a strict *policeman*, indifferent to businessmen's manipulative excuses.' (Kagan en Scholz, 1984:68).<sup>3</sup>

In deze visie maken organisaties met betrekking tot het al of niet naleven van regels een afweging, waarbij zij de kosten en baten van regelnaleving en -overtreding inschatten. Zij overtreden wettelijke regels wanneer de te verwachten opbrengsten ervan hoger zullen zijn dan de te verwachten kosten.

Het klassieke voorbeeld is in dit verband de Ford Pinto zaak, waarin de autofabrikant de te verwachten schadeclaims wegens ongelukken met letsel en dodelijke afloop als gevolg van een constructiefout inschatte en afwoog tegen de kosten van het herzien van het ontwerp van de auto. Het unieke van deze zaak was dat deze berekening op schrift was gesteld en aan het licht kwam. Van de Bunt (1992) heeft overigens betoogd dat deze casus niet zozeer een voorbeeld is van een zuiver rationale en amorele calculatie, maar eerder van een verkeerde inschatting (de berekening klopte van geen kanten) en een gebrek aan sociale responsiviteit van de autofabrikant.

Het aantrekkelijke van de rationale keuzebenadering is de eenvoud en de intuïtieve juistheid ervan. Ondernemingen hebben immers het maken van winst als doel en de organisatorische besluitvorming berust op de afweging van kosten en baten (Slapper en Tombs, 1999:141). 'Capitalist enterprises, but particularly limited liability corporations, are always under pressure – from shareholders, stock-market evaluations and competition from other companies – to maximize profits at all costs. Such pressures necessarily push managers to develop an amoral, calculative attitude to economic activity, in other words to try to act as rational economic actors. They are forced to do everything that they can to maximize output, minimize costs and remove themselves from, or exert control over, external *constraints*.' (Pearce en Tombs, 1997:82).

---

3. Terwijl er een kern van waarheid zit in de visie van de onderneming als amorele en rationale calculator – ondernemingen zijn gericht op winstmaximalisering – geven Kagan en Scholz zelf de beperkingen aan van deze visie. De theorie kan verschillen in regelnaleving moeilijk verklaren. 'When there are firms in the same industry in the same city, with ostensibly equal opportunities for gain and equal risks of detection, some violate regulations frequently and some do not.' Kagan en Scholz komen daarom tevens met twee andere visies op ondernemingen die respectievelijk de rationaliteit en de (a-)moraliteit van de onderneming ter discussie stellen. Op deze visies wordt in de hoofdstukken 5 en 6 ingegaan.

De visie van de rationeel calculerende onderneming vindt steun in de organisatiekunde. Sedert Weber (1947; 1964) worden organisaties beschouwd als gerationaliseerde handelingsverbanden. Het handelen van organisaties wordt in deze visie bepaald door het afwegen van middelen met het oog op het bereiken van vooropgestelde doelen. In de organisatiekunde is het gezichtspunt van het rationeel handelen 'de bril' waardoor naar ondernemingen gekeken wordt (Keuning en Eppink, 1993:29).

De rationele keuzetheorie gaat uit van twee premissen: ondernemingen streven het bereiken van doelen na en wegen de daartoe beschikbare middelen in termen van kosten en baten af. In deze benadering leveren de doelen van de ondernemingen het motief en de kosten en baten de gelegenheden tot wetsnaleving of -overtreding. Uitgaande van deze premissen, wordt in § 4.2.2 en § 4.2.3 achtereenvolgens ingegaan op het doelgerichte karakter van ondernemingen en de kosten en baten van regelnaleving.

#### 4.2.2 *Het bereiken van organisatie-doelen*

##### *Het doelgerichte karakter van ondernemingen*

De harde kern van de rationele keuzebenadering wordt gevormd door de veronderstelling dat actoren proberen bepaalde doelen te bereiken, oftewel de veronderstelling van doelgericht keuzegedrag (Kleemans, 1999:143). Het nastreven van doelen wordt door veel organisatiekundigen gezien als het centrale kenmerk van organisaties (Kramer, 1982:81; Morgan, 1986:23). Organisatiedoelen spelen een belangrijke rol bij het idee van de rationele organisatie. Verondersteld wordt dat ondernemingen duidelijke doelen hebben, dat zij zich bewust zijn van deze doelen en dat de doelen op strategische wijze zijn ontwikkeld en geoperationaliseerd. Volgens Kramer (1982) dient de bestudering van organisatiecriminaliteit te beginnen met de analyse van de organisatorische doelen en hun gevolgen voor het gedrag van een onderneming.

Volgens sommigen maakt het nastreven van doelen ondernemingen inherent criminogeen (Box, 1983, Gross, 1980; Punch, 1996). Omdat de strategie de doelen bepaalt die de organisatie nastreeft, levert de strategie daarmee tegelijk de motieven voor regelovertreding. 'The emphasis on goals, and the necessity to achieve organizational goals, may intensify practices where the ends are held to justify the means. As such it could be argued that all organizations- capitalist or socialist, governmental or private – experience pressure to resort to illegal means of goal attainment when legitimate means are blocked' (Punch: 1996:223).

*Winst als organisatiedoel*

Wat ondernemingen onderscheidt van andere organisaties is dat zij het maken van winst als organisatiedoel hebben. De onderneming is in onze kapitalistische maatschappij een van de belangrijkste vormen waarin kapitaal wordt samengebracht, teneinde goederen en diensten te produceren. Investeerders (aandeelhouders) verschaffen het kapitaal aan de onderneming, waarbij het management de opdracht heeft dit kapitaal te vermenigvuldigen. Volgens Glasbeek (1988:371) is een onderneming in feite 'an organisation for the accumulation of capital in order to maximise profits, in order to accumulate more capital, leading to more profits, etc.'

Daarbij kan men discussiëren over de vraag of winst kan worden gezien als het hoofddoel dat met diverse middelen kan worden bereikt, of als subdoel ter verwezenlijking van het hoofddoel van de continuïteit van de onderneming. 'What is not at doubt is that corporations seek to maximize profitability, however that latter term is defined or calculated. Relatedly, the disciplines of business policy and business strategy reveal a range of competing arguments (in the form of techniques) as to how the aim of profit maximization might be secured [...]; yet that this is the aim of business activity is not subject to question' (Pearce en Tombs, 1997:81). 'The quest for profit is a continuous and vital part of business operation: A business needs profit like a swimmer needs air' (Slapper en Tombs: 1999:141).

Een andere gedachte waarover vrijwel alle auteurs het eens zijn, is dat het streven naar winst een motief kan zijn voor regelovertreding. Volgens vele studies is de *pressure for profits* de belangrijkste motor achter organisatiecriminaliteit (Kramer, 1982:81). 'the question of why white-collar offenders behave the way they do can be answered in a relatively straightforward way; they want to make a profit' (Vold en Bernard, 1986: 338). Anderen drukken zich genuanceerder uit: 'Of course, this is not to say that the demand for profit inevitably leads organizations into criminal activities; but the absence of that demand does eliminate many illicit opportunities.' (Coleman, 1987:428). Dat winstbejag niet altijd tot regelovertreding leidt, blijkt al uit het feit dat niet alle ondernemingen de wet overtreden (dit mogen we althans aannemen). Winst als motief voor regelovertreding kan verschillende gedaantes aannemen, ze kan zelfs beweegreden zijn voor wetsnaleving.

Er moet een onderscheid worden gemaakt tussen winst op de lange termijn en winst op de korte termijn. Een kortzichtige onderneming die streeft naar *a quick buck* zal een regel overtreden wanneer dit op korte termijn financieel voordeel betekent. Dit ligt anders bij ondernemingen die oog hebben voor de kosten van overtreding en de baten van naleving op de lange termijn, bijvoorbeeld in termen van proceskosten en publiek imago. Een dergelijke onderneming kan er zelfs voor kiezen om door investeringen regelnaleving te waarborgen of maatschappelijke verantwoordelijkheden na te komen,

waarbij op de korte termijn kosten worden gemaakt of zelfs verlies wordt gedraaid, teneinde op de lange termijn winst te kunnen maken. 'It is within the context of long-term accumulation strategies that, for example, claims regarding 'ethical' or 'socially responsible' business need to be understood' (Pearce en Tombs, 1997:82).

Daarnaast kan in het kader van het winstbejag nog een onderscheid worden gemaakt tussen winstmaximalisatie en verliesminimalisatie als motief voor regelovertreding. In het eerste geval is de puur amorele kosten- en batenafweging de basis voor regelnaleving of -overtreding en zal een onderneming regels altijd overtreden wanneer dit economisch voordeliger is. Slapper en Tombs (1999:134) wijzen er in dit verband op dat er in principe geen kwantitatieve beperking is van winstmaximalisatie en dat er dus nooit sprake is van een geheel bevredigende hoeveelheid winst, dividenduitkering, marktaandeel, enzovoorts. Het kan altijd meer. In het tweede geval zullen wettelijke regels door een onderneming worden nageleefd zolang er nog winst wordt gemaakt, maar wanneer er verlies wordt gedraaid zullen regels worden overtreden om kosten te besparen.

#### *Andere organisatiedoelen*

Het maken van winst is niet het enige doel dat het gedrag van ondernemingen beïnvloedt.<sup>4</sup> Een onderneming kan naast het maken van winst ook tot doel hebben de grootste partij in de markt te worden of tot een optimale kwaliteit van het product te komen. 'Some organizations seek profits, others seek survival, still others seek to fulfil government-imposed quotas, others seek to service a body of professionals who run them, some seek to win wars, and some seek to serve a clientele. Whatever the goals might be, it is the emphasis on them that creates the trouble.' (Gross, 1980:72).

Een organisatiedoel wordt gedefinieerd als een gewenste stand van zaken die het topmanagement poogt te realiseren met het oog op de overlevingskansen van de onderneming (Etzioni, 1964:8; Weimer en Pape, 1997:9). In feite is het hoofddoel van elke onderneming overleven; de continuïteit op de lange termijn.<sup>5</sup> Het maken van winst is een korte-termijn-doel dat noodzakelijk is om het lange-termijn-doel te bereiken. Het winstdoel kan weer worden vertaald naar operationele doelen, zoals het verkrijgen van een bepaald

- 
4. In de organisatiekunde wordt expliciet erkend dat een onderneming diverse doelen kan hebben. Heel wat auteurs hebben pogingen ondernomen om de verschillende soorten doelen van organisatie te benoemen en in kaart te brengen. Zo kunnen worden onderscheiden (Deschouwer, 1995:32): het officiële doel dat expliciet naar buiten toe voorgesteld wordt, de operationele doelen zoals de input van kapitaal verzekeren en de noodzakelijke kennis vergaren en tenslotte de systeendoelen, zoals het streven naar die middelen die nodig zijn voor het overleven van de organisatie.
  5. Een uitzondering vormen wellicht ondernemingen die voor een periodiek begrenst doel worden opgericht, bijvoorbeeld de organisatie van een groot sportevenement.

marktaandeel, het behalen van bepaalde productiequota of verkoopcijfers en dergelijke. Maar er zijn ook andere, concurrerende doelen die noodzakelijk zijn voor het voortbestaan van de onderneming. Deze doelen kunnen betrekking hebben op de gezondheid van de werknemers, de zorg voor de directe omgeving van het bedrijf en het milieu of de goede relatie met branchegeenoten, overheid, toeleveranciers en afnemers (Van de Peppel, 1995:42). Zij kunnen op gespannen voet staan met het winststreven. Al deze korte-termijndoelen zijn in feite de middelen om het hoofddoel te verwezenlijken. Vaak is het mogelijk om de onderlinge hiërarchie van deze concurrerende doelen aan te geven. Soms zijn de doelen van de onderneming expliciet neergelegd, bijvoorbeeld in een *mission statement*. Dit is echter lang niet altijd het geval. Soms vormt een expliciet geformuleerde doelstelling – ‘onze onderneming streeft naar ...’ – in feite het subdoel van het impliciete hoofddoel van continuïteit. ‘The pursuit of organisational goals is deeply implicated in the cause(s) of corporate crime. But it is important to realise that these goals are not the manifestation of personal motives cast adrift from organisational moorings, neither are they disembodied acts committed in some metaphysical sense by corporations. Rather, organisational goals are what they are perceived to be by officials who have been socialised into the organisational ‘way of live’ and who strive in a highly co-ordinate fashion to bring about collectively their realisation.’ (Box, 1983:21)

### Conclusie

Het bovenstaande laat naar mijn mening zien dat het doelgerichte karakter van ondernemingen niet altijd hoeft te leiden tot regelovertreding. Het doelgerichte karakter maakt ondernemingen niet ‘inherent criminogeen’, zoals sommigen beweren (Box, 1983, Gross, 1980; Punch, 1996). De doelen die de onderneming nastreeft kunnen een motief zijn voor overtreding van regels, maar het omgekeerde kan evenzeer het geval zijn. Het hangt af van de inhoud en de onderlinge hiërarchie van de doelen. Naast doelen die een motief kunnen zijn voor wetsovertreding, kunnen er ook (sub)doelen zijn die dit nu juist verhinderen. Naast winstmaximalisatie kunnen er – concurrerende – doelstellingen zijn als het verkrijgen van een milieuvriendelijk imago of het zo laag mogelijk houden van ongeval- en verzuimcijfers. Ook deze doelstellingen zijn van belang voor de continuïteit van de onderneming.

Ook de nadruk die op het bereiken van de doelen wordt gelegd is van belang. Wanneer de nadruk op het behalen van bepaalde financiële of bedrijfseconomische doelen sterker is dan op de middelen waarmee dit doel bereikt dient te worden, bestaat het gevaar dat het doel de middelen heiligt.

Vooral de koplopers op het terrein van regelnaleving in dit onderzoek laten er bij de formulering van hun organisatiestrategie – veelal in de vorm

van milieu- of arbobeleidverklaringen – geen misverstand over bestaan dat de organisatiedoelen dienen te worden bereikt met inachtneming van wettelijke bepalingen en zonder schade toe te brengen aan het milieu of de gezondheid van werknemers. Ter illustratie worden hier enkele voorbeelden gegeven van (sub)doelen, zoals die door de in de casestudies bestudeerde bedrijven zijn geformuleerd in jaarverslagen, beleidsverklaringen en *mission statements*.

Het statutaire doel van AN1 is het handhaven van de continuïteit in de eindverwerking van afval voor de provincie. Om dat doel te bereiken, beschrijft het bedrijf in haar jaarverslag een 'filosofie en aanpak': 'AN1 streeft naar duurzame oplossingen met een economisch en milieurendement op de lange termijn. Zij biedt aan ontdoeners van afval betrouwbare totaaloplossingen en streeft daarbij naar stabiliteit van prijs en kwaliteit. De aanpak is veelal praktisch en innovatief.' Afvalverwerker AN2 schrijft over haar (sub)doelen: 'Naast continuïteit, door marktgericht te werken, streeft AN2 naar het op de markt brengen van eigen innovatieve technologieën en methoden, die ontwikkeld zijn voor het voorkomen en oplossen van bedreigingen voor mens en milieu.' AN3 formuleert haar doelstelling kort en krachtig: 'Maximaal hergebruik, minimaal storen.' TN3 heeft de volgende milieudoelstellingen geformuleerd:

- '1. nakoming van de bij of krachtens de milieuwetgeving gestelde voorschriften, inclusief het anticiperen op komende wetgeving ("regeren is vooruitzien");
2. het daarenboven betrachten van de nodige maatschappelijke zorgvuldigheid. Dit wil zeggen de zorg die van TN3 verwacht mag worden met betrekking tot het zoveel mogelijk voorkomen c.q. beperken van uit haar ondernemingsactiviteiten voortvloeiende milieu-overlast voor "derden";
3. de noodzaak tot inspectie door de overheid tot een minimum te beperken;
4. een goede relatie met de "omgeving", via externe voorlichting c.q. het adequaat inspelen op klachten en wensen uit de samenleving (omwonenden, pers en publiciteit, etc.).'

Uit deze milieudoelstellingen spreekt duidelijk een besef van de maatschappelijke verantwoordelijkheid van het bedrijf en de wens wettelijke regels na te leven.

Ook enkele regelovertreders formuleren in schriftelijke stukken dergelijke milieu- en arbodoelstellingen. Omdat uit verklaringen van werknemers blijkt dat in de praktijk niet volgens deze doelstellingen wordt gewerkt en dat het vooral voor derden bestemde stukken betreft, kan de vraag gesteld worden in hoeverre deze schriftelijk weergegeven milieu- en arbodoelstellingen binnen de onderneming werkelijk als na te streven doelen worden ervaren en in hoeverre deze doelstellingen dan een motief vormen voor betere regelnaleving.

#### 4.2.3 Kosten en baten van regelnaleving en -overtreding

##### *Inleiding*

Kenmerkend voor de rationale keuzetheorie is, dat wordt verondersteld dat de doelen of voorkeuren die mensen of organisaties willen realiseren niet verschillen naar plaats tijd of individu. Bijvoorbeeld: alle ondernemingen streven naar winstmaximalisatie. De heuristiek van de rationale keuzebenadering is streng: de verklaring voor verschillen in regelnaleving moet niet worden gezocht in verschillen in voorkeuren of doelen, maar in verschillen in gedragsmogelijkheden en gedragsbeperkingen. Met andere woorden: verschillen in kosten en baten (Kleemans, 1999:143). In deze paragraaf wordt ingegaan op de verschillende kosten en baten van regelnaleving en -overtreding.

Een op de rationale keuzetheorie gebaseerde handhavingstrategie is de repressieve rechtshandhaving. Repressieve handhaving is gebaseerd op het idee van afschrikking: het bevorderen van het naleven van regels door het verhogen van de kosten van overtreding. Deze strategie gaat er vanuit dat in de kosten- en baten afweging omtrent het wel of niet naleven van wettelijke regels de kostenkant wordt gedomineerd door twee factoren: de pakkans en de strafmaat (Van Snellenberg en van de Peppel, 1999:48).<sup>6</sup> Het verhogen van de kosten van overtreding geschiedt dan door het vergroten van de pakkans en de strafmaat. In de criminologie is veel onderzoek gedaan naar het afschrikkende effect van sancties bij (organisatie)criminaliteit. Enkele uitzonderingen daargelaten vonden de meeste empirische studies geen of nauwelijks enige relatie tussen afschrikking en organisatiecriminaliteit. In een van de meest uitgebreide en gedetailleerde empirische onderzoeken naar het effect van sanctiedreiging op organisatiecriminaliteit vonden ook Braithwaite en Makkai (1991) slechts een beperkte bevestiging van de hypothese dat sanctiedreiging de kosten van regelovertrading verhoogt en organisaties daarom van overtreding doet zien. Uit hun onderzoek onder 410 leidinggevenden van verzorgingshuizen bleek dat van de verschillende indicatoren van gepercipieerde sanctiedreigingen, er slechts één – de pakkans – het verwachte afschrikkende effect had.<sup>7</sup> Braithwaite en Makkai (1991:29) concluderen daarom dat sprake is van een ‘stark failure of deterrence to explain compliance with regulatory law.’

- 
6. Onder pakkans wordt verstaan de waarschijnlijkheid dat de overtreding door handhavers of andere derden wordt ontdekt. De pakkans is echter op zich geen kostenpost. Pas wanneer de ontdekking leidt tot negatieve gevolgen voor de overtreder – bijvoorbeeld door een boete of het verlies van klanten – is sprake van kosten. De strafmaat betreft zowel de aard en de hoogte van de sanctie als de kans dat de sanctie ook daadwerkelijk ten uitvoer wordt gelegd. Het opleggen van sancties is in het milieu- en arborecht vanwege het gedoogbeleid en de soms geringe handhavingprioriteit geen vanzelfsprekendheid (Huisman en Niemeijer, 1998).
  7. Ook d’Anjou e.a. (1975) kwamen in een overzichtsstudie tot de conclusie dat de perceptie van de pakkans meer invloed heeft op regelnaleving dan de veronderstelde hoogte van de straf.

Naar aanleiding van deze onderzoeksresultaten concluderen Paternoster en Simpson (1996:552) dat 'It should be clear from this that a striking anomaly exists between the theoretical expectation offered by a deterrence/rational choice explanation of corporate crime and the empirical evidence to date.' Het probleem met de meeste van dergelijke onderzoeken is volgens Paternoster en Simpson dat ze alleen betrekking hebben op de afschrikkende werking van formele sancties. Dit zijn echter niet de enige mogelijke kostenposten die bij afwegingen over regelovertreding worden meegenomen. Andere potentiële kostenposten liggen meer in de informele of persoonlijke sfeer, zoals dreigend ontslag of degradatie, persoonlijke schaamte en verlies van de goede naam van de organisatie. Ook deze mogelijke kosten moeten volgens Paternoster en Simpson in het model van de rationele keuze worden betrokken.<sup>8</sup>

Volgens het rationele keuzemodel kan de inschatting van de kosten en baten (in het licht van de organisatiedoelen) een motief zijn voor wetsnaleving en -overtreding. Om die reden is het van belang om in dit onderzoek die kosten en baten nader te bekijken. Daarbij kunnen vier soorten kosten en baten worden onderscheiden (Klaassen, 1999:52–53): de kosten van naleving (bijvoorbeeld door de aanschaf van bepaalde apparatuur), de kosten van overtreding (bijvoorbeeld de op te leggen sanctie of het verlies van klanten), de baten van naleving (bijvoorbeeld een milieuvriendelijk imago) en de baten van overtreding (bijvoorbeeld een concurrentievoordeel door kostenbesparing). De invulling van deze kosten- en batenposten verschilt per bedrijfstak, evenals de structuur van kosten en baten (wanneer worden welke kosten of baten verkregen?).

Van belang is dat het hier gaat om de bepaling van de kosten en baten vanuit het perspectief van de onderneming. De resultaten van de overzichtsstudie van d'Anjou e.a. (1975) wijzen onder meer uit dat de perceptie van de kosten van regelovertreding van individu tot individu verschillen. De inschatting van de kosten en baten van regelnaleving en overtreding hoeft dus niet overeen te komen met de werkelijke kosten en baten. '[...] perceptions of and beliefs about the certainty and severity of sanctions threatened by external agents are influenced strongly by conditions and controls within

---

8. Zij hebben dit vervolgens gedaan in een empirisch onderzoek verricht onder studenten bedrijfskunde, waarbij hen werd gevraagd hoe zij als manager van een onderneming zouden beslissen in diverse casusposities waarin dilemma's tussen het naleven van regels en bedrijfsbelangen tot uitdrukking waren gebracht. Het resultaat van het onderzoek was de indicatie dat de beslissing om wettelijke regels te overtreden inderdaad beïnvloed wordt door de perceptie van de kosten en baten van de regelovertreding, maar dat daarbij ook morele overwegingen een rol speelden. 'Collectively, these findings indicate that formal sanctions directed against the firm are a critical part of an extensive informal system of social control. Formal firm-level sanctions maintain the credibility of informal sanctions (individual-level sanctions and shame) and a belief in the moral legitimacy of the law, all of which are effective deterrents to corporate crime' (Paternoster en Simpson, 1996:579).



the firm. In other words, estimates of the risks posed by the police, courts, and regulatory personnel are shaped and filtered by firm-level priorities and perspectives.' (Shover en Bryant, 1993:155). Volgens deze auteurs is het echter uiteindelijk de perceptie van de kosten en baten die leidt tot de beslissing tot regelnaleving of -overtreding.

#### *Kosten en baten van afvalverwerking*

De negatieve waarde van afval kan een belangrijke gelegenheidsfactor zijn bij het plegen van milieuovertredingen bij de verwerking van afvalstoffen (Bruinsma, 1996; Eshuis en Van den Berg, 1996:54; Ten Heuvelhof, 1996:50; Arts e.a., 1998; Commissie Havenontvangstinstallaties, 1998; Inspectie Milieuhygiëne, 1998:70).<sup>9</sup> De negatieve waarde van afval leidt tot een omgekeerde kosten- en batenstructuur. Terwijl voor andere bedrijfstakken geldt 'de kost gaat voor de baat uit' – er moeten eerst kosten worden gemaakt alvorens een product kan worden verkocht – geldt voor de afvalverwerkingbranche het omgekeerde: de baat gaat voor de kost uit. Wanneer een afvalverwerker afval aanneemt, dan ontvangt hij daarvoor inkomsten. Hierna vindt pas de verwerking plaats waarbij de meeste kosten worden gemaakt. Betaling vindt dus niet plaats nadat is gecontroleerd of de prestatie is geleverd. Omdat de ontdoener van zijn verantwoordelijkheid af is op het moment dat hij zijn afval heeft afgegeven aan een verwerker, is de ontdoener meestal ook niet geïnteresseerd in hetgeen met het afval gebeurt. Deze 'omgekeerde *incentivestructuur*' (Arts e.a., 1998:30) zou een belangrijke gelegenheidsfactor zijn om de kosten van een milieuvriendelijke en normconforme verwerking niet te maken, maar het afval op een goedkopere, illegale manier te verwijderen.

In twee casestudies speelde deze omgekeerde *incentivestructuur* een rol bij de overtreding van milieuregels. In de zaak TCR vormde de negatieve waarde van het afval een belangrijke criminogene prikkel. Om zoveel mogelijk baten te verkrijgen, accepteerde TCR meer en andere afvalstoffen dan men kon en mocht verwerken en probeerde het bedrijf de kosten bij de verwerking zo laag mogelijk te houden. Bij de inname van de afvalstoffen ontving men de revenuen, vervolgens probeerde men het maken van kosten voor de verwerking zoveel mogelijk uit te stellen of niet te maken door de stoffen in het geheel niet te verwerken (Eshuis en Van den Berg, 1996:54).

Ook bij AO2 vormde het omgekeerde patroon van kosten en baten een prikkel voor milieuregelovertreding, bijvoorbeeld om meer afval te accepteren dan verwerkt kon worden en om afvalstoffen te accepteren die men niet mocht of

---

9. Met de negatieve waarde van afval wordt bedoeld dat het een nevenproduct van productieprocessen is dat geen geld opbrengt, maar juist geld kost om zich er van te ontdoen.

kon verwerken. De vervolgens aan aanbieders van afval in rekening gebrachte kosten stonden in zekere zin los van de bij de verwerking werkelijk gemaakte kosten. AO2 accepteerde het afval, berekende op basis van het contract met de aanbieder wat de verwerkingskosten zouden zijn, bracht dit in rekening en keek vervolgens pas hoe de partij afval daadwerkelijk verwerkt zou worden.

Ook de afvalverwerkers die meewerkten aan dit onderzoek bevestigen de stelling dat het omgekeerde patroon van kosten en baten een gelegenheid is voor milieuregelovertreding. Volgens hen hangt het plegen van milieudelicten inderdaad samen met de aard van het product: het kan financieel heel aantrekkelijk zijn om te rommelen met afval, hetgeen baten oplevert en kosten bespaart. Dit gold in het verleden echter sterker dan tegenwoordig. Inmiddels is de controle op normconforme verwerking van afval zozeer versterkt – en dus de kosten van overtreding – dat het volgens sommige respondenten minder lucratief is om ermee te sjoemelen. Aan de andere kant verhogen de strenge eisen die de overheid – met name na de TCR-affaire – aan de afvalverwerking stelt de kosten van verwerking en daarmee de baten van overtreding. De overheid stelt zoveel voorwaarden aan de verwerking dat sommige bedrijven het niet meer op kunnen brengen en andere middelen gaan zoeken. Een respondent: 'Ik kan me voorstellen dat de zwakke broeders in de markt de verleiding tot kostenbeheersing door het niet nakomen van wettelijke eisen niet kunnen weerstaan. Met name voor diegenen die afkomstig zijn uit de handel in tweedehands olie of chemicaliën is het een schok dat afval geen geld meer opbrengt.' Door de strengere eisen wordt het ook steeds moeilijker bepaalde afvalstoffen als restproduct te verkopen. Er is geen markt meer voor.

Een goed voorbeeld hiervan is AO2. AO2 verwerkte zuiveringslib, gft-afval en andere organische afvalstoffen en verkocht het restproduct als meststof en bodemverbeteraar aan de land- en tuinbouw. In 1993 werd echter het Besluit Overige Organische Meststoffen (BOOM) ingevoerd, waarin strenge eisen werden gesteld aan op of in de bodem te brengen stoffen. De producten van AO2 voldeden veelal niet aan de eisen van het BOOM en daarom wilden land- en tuinbouwbedrijven de producten van AO2 niet langer afnemen.

Wat zijn de kosten en baten van de overtreding van milieuregels bij de verwerking van afval? De belangrijkste baten van overtreding zijn de niet gemaakte kosten van verwerking. Daarvan is bijvoorbeeld sprake wanneer afval dat eigenlijk tegen een hoog tarief moet worden verbrand, wordt vermengd met ander afval en tegen een lager tarief wordt gestort. Een kostenpost bij regelovertreding is een door de overheid opgelegde sanctie. Een voor bedrijven belangrijke kostenpost van milieuregelovertreding is het risico van

verlies van het imago bij ontdekking. Ontdekking van regelovertreding – en met name strafrechtelijk optreden – kan leiden tot negatieve publiciteit en dit kan er toe leiden dat klanten een bedrijf gaan mijden. Bedrijven zijn over het algemeen zeer gevoelig voor aantasting van de goede naam of reputatie (Braithwaite, 1989).

Door zoveel mogelijk afval te accepteren en afvalsoorten aan te nemen die men niet mocht verwerken en vervolgens aangenomen afvalstoffen zo goedkoop mogelijk te verwerken, probeerde afvalverwerkend bedrijf AO2 de inkomsten te maximaliseren en de uitgaven te minimaliseren. Dat hiermee milieuregels werden overtreden, nam men op de koop toe. Het ging hier echter vooral om kosten en baten op de korte termijn. De juridische en maatschappelijke gevolgen van deze beslissingen brachten de continuïteit van het bedrijf in gevaar en daarmee handelden zij feitelijk in strijd met het bedrijfsbelang op lange termijn. Regelovertreding was daarmee niet het gevolg van een rationele afweging van kosten en baten, hooguit van een verkeerde inschatting van kosten en baten.

De casus AO2 laat zien dat een onderscheid moet worden gemaakt tussen kosten en baten van milieuregelnaleving of -overtreding op de korte en de lange termijn. Tegenover de korte-termijn-winst van overtreding – door uitgestelde verwerkingskosten – staan de lange-termijn-kosten – het geschon- den imago en juridische problemen. De casus laat ook zien dat er een onderscheid kan worden gemaakt tussen subjectieve en ‘geobjectiveerde’ doelen. Hoewel we achteraf kunnen vaststellen dat AO2 in strijd handelde met het lange-termijn-belang van de continuïteit, dacht de bedrijfsleiding misschien wel op deze wijze het lange-termijn-belang van de onderneming te dienen.

Bij sommige afvalverwerkende bedrijven vertegenwoordigt het milieu- belang ook een commercieel belang. Dit zijn bedrijven die een milieuvriende- lijke verwerking nadrukkelijk als organisatiestrategie hebben gekozen. Milieu is voor deze bedrijven het boegbeeld en een milieuvriendelijk imago is daarbij van groot belang. Milieuovertredingen zullen dit imago schaden. Daarom is goede milieuregelnaleving voor de lange termijn van groot com- mercieel belang voor dergelijke bedrijven.

Een voorbeeld hiervan in AN1. AN1 ziet een duidelijk commercieel belang in anticiperen op wetgeving. AN1 is naar eigen zeggen zelfs betrokken geweest bij de totstandkoming van het Stortbesluit.<sup>10</sup> ‘Dan weet je twee jaar van te voren dat er nieuwe regelgeving aankomt. Dan beginnen we ook twee jaar van tevo- ren ermee te werken. Dat kost wel een boel geld, maar we hebben op dit moment veel collega-bedrijven die een achterstand hebben weg te werken. Dat

---

10. Besluit Stortverbod Afvalstoffen, Staatsblad, 1997, 665.

kost nog veel meer geld. Nu de markt dunner wordt, is het moeilijker dit geld op te hoesten. Onze concurrentiepositie is dus beter dan die van veel collega-bedrijven.'

Voor goede regelnaleving is het belangrijk dat het milieu ook een economisch belang is voor een bedrijf. Door de negatieve waarde van afval is er in de afvalverwerkingbranche echter – op de korte-termijn – een gelegenheid tot kostenbesparing door regelovertreding. Een oplossing daarvoor zou volgens sommige respondenten zijn het verleggen van het 'klantontkoppelpunt': de ontdoener blijft ook tijdens de verwerking eigenaar van het afval en betaalt pas na een verantwoorde eindverwerking. De Commissie Havenontvangst-installaties (1998) heeft naar aanleiding van de zaak TCR reeds aanbevelingen in deze richting gedaan.

Het bovenstaande heeft vooral betrekking op de kosten en baten van naleving en overtreding van milieuregels. Het naleven of overtreden van arboregels brengt ook kosten met zich. Die kosten en baten zijn deels vergelijkbaar met die van naleving en overtreding van milieuregels. Baten zijn ook de niet gemaakte kosten van naleving van arboregels, zoals het aanschaffen van persoonlijke beschermingsmiddelen, het (laten) opleiden van personeel, het aanschaffen van beveiligingsapparatuur en andere uitgaven voor veiligheidsvoorzieningen. Kosten van overtreding van arboregels, zoals bij milieu-regels, zijn de pakkans en de hoogte van de op te leggen sanctie. Overtreding van arboregels kent echter voor de werkgever ook enkele andere en wellicht belangrijkere kosten, zoals de schade als gevolg van ongevallen en het ziekteverzuim van werknemers. Een slechte motivatie en productiviteit van werknemers wegens slechte arbeidsomstandigheden kunnen ook gezien worden als kostenposten van het niet naleven van arboregels. De kosten van naleving van arboregels worden gevormd door de investering in goede arbeidsomstandigheden. Baten van naleving zijn dan uiteraard de uitgespaarde kosten van overtreding. Bovendien leiden goede arbeidsomstandigheden tot tevreden medewerkers. Goede arbeidsomstandigheden zijn dus eerder van direct bedrijfsbelang dan goede milieuzorg.

#### *Kosten en baten van textielveredeling*

In de textielveredelingbranche is geen sprake van een 'omgekeerde *incentivestructuur*'. Hier worden de baten van verkoop van producten pas verkregen ná de kosten van productie. Deze gelegenheid tot milieuregelovertreding – om zoveel mogelijk van het reeds verdiende geld in eigen zak te houden – ontbreekt hier dus. Wel gelden in deze branche dezelfde kosten en baten van naleving van milieu- en arboregels. Baten van overtreding van milieuregels zijn bijvoorbeeld de niet gemaakte kosten van naleving, kosten zijn mogelijke sancties en imagooverlies. Deze kosten en baten kunnen een rol spelen bij

overwegingen met betrekking tot de naleving van milieu- en arboregeling.

Net als in de afvalverwerkingbranche zijn er in de textielveredelingsindustrie bedrijven die ondanks de kosten van regelnaleving op de korte termijn, de baten van naleving op de lange termijn belangrijker vinden. Een voorbeeld is TN2. TN2 is een koploper op het terrein van de naleving van milieuregels. Het bedrijf doet zelfs meer dan wettelijk is vereist. Ondanks een sterk verouderde Hinderwetvergunning, waarvan de voorschriften niet veel voorstelden, voldeed TN2 vrijwillig aan de milieuhygiënische eisen van nieuwe wetgeving. TN2 doet dit naar eigen zeggen vooral om economische redenen. Men wil de wetgever voor zijn en anticiperen op nieuwe regelgeving. Wanneer normen verplicht worden gesteld, heeft TN2 de kosten al gemaakt en is het bedrijf concurrenten voor. Volgens de bedrijfsleider gaan het bedrijfseconomisch belang en het milieubelang doorgaans samen, zeker op de lange termijn. Een ander bedrijfseconomisch argument om koploper te zijn op het terrein van de naleving van milieunormen is dat TN2 daar goede sier mee kan maken bij haar klanten. Het bedrijf produceert voor de consumentenmarkt en de klanten hechten er belang aan dat dat op milieuvriendelijke wijze gebeurt.

### *Conclusie*

Zowel de naleving als de overtreding van milieu- en arboregels brengen voor textielverdelende en afvalverwerkende bedrijven kosten en baten met zich mee. De kosten van naleving liggen vooral in de sfeer van de uitgaven die nodig zijn ter uitvoering van de in de voorschriften gevraagde maatregelen. De baten van naleving zijn het behouden van een goed imago en het niet maken van de kosten van overtreding. De kosten van overtreding zijn de eventuele sancties, de kosten van juridische procedures en de negatieve publiciteit met als mogelijk gevolg het verlies van klanten. De baten van overtreding zijn vooral de niet gemaakte kosten van naleving.

De invulling van deze kosten- en batenposten verschilt per bedrijfstak, evenals de structuur van de kosten en baten. Daarbij geeft vooral de omgekeerde structuur van kosten en baten in de afvalverwerkingbranche gelegenheid tot regelovertreding. De kosten en baten van regelnaleving en overtreding kunnen een rol spelen bij het al of niet naleven van regels door ondernemingen. Van belang is dat het hier gaat om de bepaling van de kosten en baten vanuit het perspectief van de onderneming. Ondernemingen zijn in verschillende mate in staat de kosten en baten goed in te schatten. Daarbij kan een onderscheid worden gemaakt tussen kosten en baten op de lange termijn en op de korte termijn. Koplopers op het terrein van regelnaleving lijken oog te hebben voor de kosten en baten op de lange termijn, achterblijvers minder of helemaal niet.

### 4.3 GRENZEN AAN DE RATIONALITEIT VAN ONDERNEMINGEN

#### 4.3.1 *Kritiek op de rationele keuzetheorie*

Een veelgehoord kritiekpunt op de rationele keuzebenadering is dat crimineel gedrag niet rationeel is, omdat daders bijvoorbeeld dom, onhandig of kortzichtig zouden zijn. De rationele keuzetheorie zou teveel zijn gebaseerd op het onrealistische mensbeeld van de *homo economicus*.

Volgens Kleemans berust deze kritiek echter op de misvatting dat de rationele keuzebenadering betrekking zou hebben op de vraag of de mens wel of niet rationeel zou handelen. 'De rationele keuzebenadering behelst echter een bepaalde manier van verklaren.' (1999:143). Het gaat namelijk om de vraag in hoeverre het mogelijk is bepaalde verschijnselen te verklaren door te veronderstellen dat mensen bepaalde doelen proberen te realiseren en daarbij rekening houden met bepaalde kosten en baten. Ook Cornisch en Clarke stellen dat het zinvol is om het plegen van misdrijven als rationeel keuzegedrag te *beschouwen*, hetgeen iets anders is dan te beweren dat misdrijfplegers rationele actoren *zijn* (Bruinsma en Van de Bunt, 1993:106).<sup>11</sup> Becker en de rationele keuzecriminologie geven de *homo economicus* menselijke trekken: er is ook ruimte voor andere dan puur economische en egoïstische motieven en er wordt ook rekening gehouden met de cognitieve beperkingen van mensen en de subjectieve inschatting van bepaalde keuzes (Kleemans, 1999:142). Onderkend wordt dat mensen op basis van onvolledige informatie over kosten en baten verkeerde of onbaatzuchtige afwegingen kunnen maken (Bruinsma en Van de Bunt, 1993:100).

Hoewel het beeld van de zuiver calculerende actor die kosten en baten afweegt eerder van toepassing lijkt op de onderneming dan de individuele mens, is ook de rationaliteit van de onderneming niet onomstreden. Organisationskundig onderzoek heeft aangetoond dat de rationaliteit van beslissingen van bedrijven sterk wordt beperkt door onvolledige informatie en communicatie, door onzekerheid, tijdsnood, inconsequente beoordelingscriteria en persoonlijke voorkeuren (March en Simon, 1958). Het is voor bedrijven dus bijzonder moeilijk om de kosten en baten van wetsovertreding te calculeren. Lang niet alle mogelijk relevante factoren worden afgewogen en persoonlijke factoren en intuïties zijn niet zelden doorslaggevend. De kans op een sanctie wordt maar zelden verdisconteerd. Dit blijkt ook uit de gesprekken met de medewerkers van textielveredelende en afvalverwerkende bedrijven. Zo heeft men doorgaans geen idee van de hoogte van mogelijk op te leggen sancties.

---

11. Cornish en Clarke drukken het als volgt uit: 'Offenders seek to benefit themselves by their criminal behavior (...) this involves the making of decisions and choices, however rudimentary on occasion these processes might be (...) (they) exercise some degree of planning and foresight and adapt their behavior to take account of proximal and distal contingencies' (1986:13-14).

Een tweede punt van kritiek op de rationale keuzebenadering is dat deze geen rekening houdt met de morele drempels die mensen ten aanzien van het overtreden van wettelijke regels hebben. Gezien het feit dat de pakkans van veel overtredingen (en dus de kosten daarvan) in de praktijk zo laag is, voorspelt de rationale keuzetheorie een veel hoger gehalte wetsovertredingen dan werkelijk het geval is. Dit kan betekenen dat er morele drempels zijn die eerst moeten worden genomen voordat men bereid is een wettelijke regel te overtreden. In het model van Cornish en Clarke (1986) vormt die drempels het eerste beslissingsmoment: de bereidheid om misdrijven te plegen.

Het eerste punt van kritiek op de rationale keuzebenadering staat in hoofdstuk 5 centraal. Op het tweede punt van kritiek wordt hieronder ingegaan. Daarbij worden de morele drempels voor regelovertreding als gegeven beschouwd; in hoofdstuk 6 wordt nader op deze morele drempels ingegaan. In deze paragraaf zal worden ingegaan op de omstandigheden waaronder het streven naar winstmaximalisatie of verliesminimalisatie leidt tot overtreding. Hieronder wordt allereerst uiteengezet wat in de criminologie is geschreven over *strain*. Vervolgens wordt aan de hand van de casestudies ingegaan op de invloed van de bedrijfseconomische situatie op de regelnaleving door ondernemingen.

#### 4.3.2 De strain-theorie

Het feit dat zoveel organisaties de wet volgen, ook als het op het eerste gezicht profijtelijk lijkt dit niet te doen, dwingt tot een aanvulling van de rationale keuzebenadering. Een mogelijke verklaring dat ondernemingen zich aan de wet houden (al zetten de kosten-batenanalyses daartoe niet aan), is dat organisaties niet alleen geleid worden door een calculatie van risico's (pakkans, sancties), maar dat er nog andere, morele overwegingen zijn die hen weerhouden van wetsovertredingen. Deze theoretische benadering van organisatiecriminaliteit is geïnspireerd op de theorie van de Amerikaanse socioloog Merton over anomie (*strain*) als oorzaak van delinquent gedrag.<sup>12</sup>

Merton meende dat organisaties over een 'geweten' beschikken dat hun er onder normale omstandigheden toe brengt zich aan de wet te houden (Cohen, 1995). *Strain* staat voor de spanning tussen de door de cultuur opgelegde en voor iedereen gelijkkluidende maatschappelijke doelen en de maatschappelijk ongelijk verdeelde middelen om deze doelen te bereiken. Bovendien is er sprake van een cultuur waarbij doelen belangrijker worden geacht dan middelen. Deze spanning kan er toe leiden dat mensen die onvoldoende middelen ter verwezenlijking van het maatschappelijk doel van econo-

12. Dit idee werd door Merton voor het eerst verwoord in 1939 in *Social structure and anomie*. Later werkte hij het idee uit, met name in *Social theory and social structure* (1968).

misch succes krijgen toegereikt, naar alternatieve middelen gaan zoeken om dit toch te bereiken (*innovation*). Merton richtte zich met zijn theorie op de Amerikaanse samenleving. Met name daar geldt het universele doel van de *American Dream*, het behalen van economisch succes, terwijl de middelen om dit te bereiken in de Amerikaanse samenleving zeer ongelijkmatig zijn verdeeld. Deze spanning betekent dat vele mensen in de samenleving onder druk staan om door deviant gedrag toch economisch succes te behalen (Merton, 1968:199). Daarbij komt dat de culturele nadruk op economisch succes de bindende kracht van normen en waarden die gedrag moeten reguleren, doet afnemen (Lilly e.a., 1995:57). Deze situatie van normloosheid en deregulering als gevolg van het doorgeslagen streven naar economisch voordeel noemde Merton 'anomie'. Als de mate van anomie sterker wordt, zijn mensen vrijer om met alle mogelijke middelen, legaal of illegaal, economisch voordeel trachten te behalen.

Toegepast op ondernemingen legt de *strain*-benadering de nadruk op de spanning die bestaat tussen het doel van een onderneming, winst maken of de continuïteit van het bedrijf, en het naleven van wettelijke regels. Met name in moeilijke tijden, wanneer een onderneming haar doeleinden moeilijk met legale middelen kan bereiken, kan een onderneming ervoor kiezen regels te overtreden (Box, 1983; Passas, 1990). Volgens deze theorie zou de kans op het optreden van criminaliteit derhalve vooral toenemen wanneer de doelrealisering als gevolg van bijvoorbeeld scherpere concurrentie of economische neergang onder zwaardere druk komt te staan. Schematisch weergegeven, en toegepast op criminaliteit gepleegd door ondernemingen, komt het *strain*-perspectief hier op neer:

- bedrijven zijn primair georiënteerd op het maken van winst;
- zij opereren altijd in een onzekere omgeving en staan voortdurend in concurrentie met andere ondernemingen;
- wanneer een bedrijf in de problemen komt, wordt het verleidelijk om naar onwettige middelen te grijpen; de normatieve steun voor wetsnaleving erodeert onder de druk der omstandigheden.

*Strain* kan zich op verschillende niveaus voordoen: binnen bedrijfstukken, tussen bedrijf en directe omgeving en binnen de onderneming zelf.<sup>13</sup> De *strain*-theorie kan een verklaring bieden voor het feit dat in bepaalde branches relatief meer organisatiemisdrijven voorkomen dan in andere. De concurrentie en onzekerheid zijn in deze branches om uiteenlopende redenen hoger dan bij andere.<sup>14</sup>

13. Hiermee doel ik op het onderscheid tussen macro-, meso- en microniveau zoals gemaakt in hoofdstuk 3.

14. Voorbeelden uit het onderzoek van de onderzoeksgroep Fijnaut naar criminaliteit in branches (1996) zijn de lage toetredingsdrempel bij de horeca, de expansie bij de afvalverwerking en de slechte conjunctuur bij transport.



Een interessante toepassing van de *strain*benadering op bedrijfstakniveau is het *downmarket*principe (Hoogenboom, 1996a:201 e.v.). Dit principe houdt in dat bedrijven in de marge van de markt eerder hun toevlucht zullen zoeken tot illegale middelen om het hoofd boven water te kunnen houden dan bedrijven met een goede marktpositie die meer te verliezen hebben. Bedrijven in de marge van de markt bevinden zich met andere woorden in een situatie van *strain* (Merton, 1957). Dit verschijnsel vinden we bij analyses van organisatiecriminaliteit vaak terug: Slavenburgs Bank zag zich genoodzaakt klanten te accepteren die de grote banken niet wilden hebben en Vie d'Or probeerde met nieuwe risicovolle producten en hoge provisies te concurreren met de gevestigde levensverzekeraars (Brants en Brants, 1991; Rijkels e.a., 1997). Onderzoek laat zien dat het ook in de branches wegtransport en afvalverwerking (Bruinsma, 1996; Projectgroep Wegtransport en criminaliteit, 1996) de kleinere bedrijven in de marge van de markt zijn die naar illegale middelen grijpen. Ook in de beursfraudezaak treffen we dit mechanisme aan. Geschat wordt dat de drie grote banken 85% van de handel in aandelen in handen hebben. Tientallen kleinere effectenhuizen, waaronder de in opspraak geraakt effectenhuizen Nusse Brink, Leemhuis & Van Loon en Van Meer James Capel, moeten knokken om de rest.<sup>15</sup> Branchekenmerken die een situatie van *strain* oproepen en daarmee motief of gelegenheid bieden voor wetsovertreding komen in hoofdstuk 9 nog uitgebreid aan de orde.

Ook binnen een onderneming kan een toestand van *strain* ontstaan en die kan leiden tot crimineel gedrag. Wanneer de directie van een onderneming zeer zware druk op het middenmanagement of de uitvoerenden legt om de gestelde bedrijfsresultaten te behalen, dan kan het verleidelijk zijn om bij tegenslag met alternatieve middelen toch de doelen te bereiken (Clinard, 1983). Jenkins en Braithwaite zeggen over regelovertreding door verpleegtehuizen dat 'A significant source of non-compliance is pressure on senior management from proprietors to reach financial goals that can only be attained by cutting corners on quality of care' (Jenkins en Braithwaite, 1993:221).

Een goed voorbeeld van organisatiecriminaliteit als gevolg van druk van leidinggevenden vormt de bekende zaak Slavenburg. De druk van de directie op de verschillende filiaaldirecteuren om de resultaten te behalen was zeer groot. De directie gaf wel streefcijfers, maar gaf niet aan hoe deze behaald moesten worden. Dit leidde ertoe dat de filiaaldirecteuren op alternatieve wijze de streefcijfers probeerden te behalen, waarbij men zich onder andere schuldig maakte aan fraude en witwassen (Brants en Brants, 1991).

Ook bij de in dit onderzoek verrichte casestudies vinden we dergelijke voorbeelden terug. Zo werd het personeel bij de drie achterblijvers in de afvalver-

---

15. De Volkskrant, 13 december 1997.

werkingbranche onder sterke druk gezet om een bepaalde hoeveelheid afval te verwerken, ook al betekende dit dat men vanwege de tekortschietende verwerkingscapaciteit en -technieken naar 'creatieve' oplossingen moest zoeken.

Een voorbeeld van *strain* op het niveau van de individuele onderneming en haar omgeving vinden we terug in casus A03. Dit slibverwerkende bedrijf had met enkele waterschappen een overeenkomst gesloten op grond waarvan het bedrijf al het zuiveringslib van de waterschappen tegen een vaste prijs moest afnemen en verwerken. Later bleek dat normconforme verwerking voor deze prijs nauwelijks mogelijk was. Om toch het contract te kunnen nakomen bleef het bedrijf het slib afnemen, ook al wist de bedrijfsleiding dat bij de verwerking ervan milieu- en arboregels werden overtreden.

Het bovenstaande laat zien dat zich in de branche, de markt, de directe omgeving of de organisatie zelf ontwikkelingen kunnen voordoen die de doelrealisering van een onderneming in gevaar brengen en dat deze spanning ertoe kan leiden dat een onderneming als alternatief kiest voor regel-overtreding. Het water behoeft bedrijven overigens niet altijd aan de lippen te staan om naar onwettige methoden te grijpen. Ook bedrijven met een sterke ambitie de concurrentie de loef af te steken kunnen een verhoogde kans lopen de wet te overtreden. Zo zou ook het gedrag van sommige afvalverwerkende bedrijven, die gekenmerkt wordt door een tomeloze expansiedrang, kunnen worden begrepen.

Het *strain*perspectief laat verder zien dat er een onderscheid moet worden gemaakt tussen winstmaximalisatie en verliesminimalisatie als economisch motief voor regelovertreding. Bij verliesminimalisatie is sprake van gefrustreerde doelrealisatie en zullen regels worden overtreden om kosten te besparen. Bij de gedachte van verliesminimalisatie speelt de bedrijfseconomische of financiële positie van een onderneming een belangrijke rol. Deze bepaalt immers of er een motief voor kostenbesparing door wetsovertreding is. Het meeste kwantitatieve onderzoek naar de verklaring van organisatiecriminaliteit is gericht op de effecten van de financiële situatie op de mate van regelnaleving (Coleman, 1987:431). De studie van Clinard en Yeager liet zien dat '...firms in depressed industries as well as relatively poorly performing firms in all industries tend to violate the law to a greater degree.' (Clinard en Yeager, 1980:129). Veel studies leggen een relatie tussen de bedrijfseconomische situatie en de mate van regelnaleving, maar de correlatie is vaak niet sterk.<sup>16</sup>

Desalniettemin is het een voor de hand liggende hypothese dat een slechte bedrijfseconomische situatie, wellicht als gevolg van de afwezigheid van legitieme middelen om winst te maken, de aantrekkelijkheid van kostenbesparing door regelovertreding kan verhogen. Het naleven van milieu- en arbowetgeving brengt soms hoge kosten met zich mee. Kostenbesparing kan

voor een bedrijf een motief zijn voor wetsovertreding. De kracht van dit motief hangt af van de economische of financiële situatie van een bedrijf. Uit de literatuur kan de hypothese worden afgeleid dat naarmate de bedrijfseconomische positie van bedrijven gunstiger is, de naleving van wettelijke regels beter zal zijn (Clinard en Yeager, 1980:127–129; Van de Peppel, 1995:52, 296). 'In general, declining profitability increases the attractiveness of criminal opportunities and the probability of criminal participation.' (Shover en Bryant, 1993:154). Geis geeft daar in zijn onderzoek naar illegale prijsafspraken in de elektriciteitsindustrie een voorbeeld van: 'When market conditions deteriorated, while corporate pressures for achieving attractive profit and loss statements remained constant, and enforcement activity abated, the price-fixing agreements flourished.' (Geis, 1967:105).

In de volgende paragraaf zal worden nagegaan in hoeverre een slechte bedrijfseconomische situatie – waardoor geen winst wordt behaald – een rol speelt bij het regelnalevend gedrag van afvalverwerkende en textielveredelende bedrijven.

#### 4.3.3 *De bedrijfseconomische situatie en regelnaleving*

Een casus die veel wordt aangehaald als voorbeeld van wetsovertreding uit amoreel winstbejag is de zaak TCR. Met name in de media zijn de eigenaren/directeuren van het bedrijf afgeschilderd als op geld beluste types die, om hun dure hobby's te kunnen financieren, de verwerkingskosten zo laag mogelijk hielden en daarom het geaccepteerde gevaarlijk afval rechtstreeks in de Rotterdamse haven loosden. Het nastreven van winstmaximalisatie was echter niet in alle gevallen de reden van overtreding. Een analyse van de zaak (Eshuis en Van den Berg, 1996) laat zien dat het bedrijf in ernstige financiële problemen verkeerde omdat het aanbod van afvalstoffen door schepen ernstig achterbleef bij de verwachting. Om toch inkomsten te verkrijgen, is het bedrijf gevaarlijke afvalstoffen van industriële bedrijven gaan accepteren, hetgeen in strijd was met de milieuvergunning en waarvoor de verwerkingsinstallatie ook niet geschikt was. De slechte bedrijfseconomische situatie was hier dus een belangrijke conditie waaronder bepaalde milieudelicten door TCR werden gepleegd.

---

16. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat handhavende ambtenaren rekening houden met de bedrijfseconomische situatie. Verschillende studies signaleren dat handhavers geneigd zijn bepaalde voorschriften niet strikt te handhaven wanneer zij weten dat het bedrijf in kwestie niet de financiële middelen tot naleving heeft en strikte handhaving het voortbestaan van het bedrijf in gevaar zou brengen (Van de Peppel, 1995; Hutter, 1997). Bedrijven met een betere bedrijfseconomische situatie zouden deze ruimere nalevingmogelijkheden niet krijgen. Hierdoor lijken de officieel geregistreerde verschillen in de mate van naleving tussen bedrijfseconomisch sterke en zwakke bedrijven minder groot.

Welke invloed heeft de bedrijfseconomische situatie op de naleving van milieu- en arboregels door bedrijven in de afvalverwerkingbranche en de textielveredelingsindustrie? De in dit onderzoek geïnterviewde handhavers en ondernemers zijn van mening dat er een positieve samenhang bestaat tussen de bedrijfseconomische situatie en de mate van naleving.

Een directeur van een textielveredelingsbedrijf geeft aan dat het uit de rode cijfers komen nu de allereerste prioriteit is. Het bedrijf staat aan de rand van de afgrond. Pas wanneer het gevaar van faillissement is geweken, heeft men weer aandacht voor zaken als het naleven van milieuvoorschriften. Bij een ander bedrijf wil men ten aanzien van het milieubelang niet bijzonder ver gaan, men wil alleen aan de wettelijke normen voldoen. De reden voor deze reactieve opstelling is de slechte economische situatie van het bedrijf. Welwillender staat het bedrijf tegenover zaken die zowel winst voor het bedrijf als het milieu opleveren, zoals afvalpreventie. Bij een afvalverwerkend bedrijf heeft de directie vanwege de slechte bedrijfseconomische situatie een investeringsstop aangekondigd. Het bedrijf kan de milieuregels nog wel naleven, maar geen milieuverbetering meer bewerkstelligen. Wanneer de milieuvergunning van het bedrijf een bepaalde investering had geëist, dan had het bedrijf deze bepaling niet kunnen naleven.

De textielveredelaars die meewerkten aan dit onderzoek zijn er van overtuigd dat het binnen de textielveredelingsbranche niet voorkomt dat er louter vanwege een winstoogmerk regels worden overtreden. Wanneer wettelijke regels op economische gronden worden overtreden, dan is dit eerder een poging tot verliesminimalisatie. Dit hangt samen met de slechte economische situatie binnen de textielbranche.

Bruinsma (1996:305) stelt dat milieucriminaliteit in de afvalverwerkingbranche wordt gepleegd om geld mee te verdienen of om bedrijfsproblemen op te lossen. Ook volgens de respondenten in deze branche is de bedrijfseconomische situatie van invloed op de wijze waarop een bedrijf milieuregels naleeft. In een slechte bedrijfseconomische situatie zullen eerder concessies worden gedaan wat betreft naleving. Een slechte markt kan de druk op directeurs hoog opvoeren om toch resultaten te behalen. Een respondent is ervan overtuigd dat omstandigheden mensen tot gekke dingen kunnen bewegen. Zo ook in de afvalverwerkingbranche: bedrijven die in de knel komen te zitten kunnen grijpen naar drastische middelen. 'Een kat in nood maakt gekke sprongen.' Dit zou met name gelden voor de kleinere familiebedrijven.

Bruinsma schetst het beeld van het kleine, morsige familiebedrijf dat probeert met het plegen van milieudelicten snel geld te verdienen, of alleen het hoofd boven water te houden. Milieucriminaliteit door deze bedrijven zal volgens

hem eerder toenemen dan afnemen. Doordat de afvalverwerkingmarkt zo groeiende is, ondervinden de kleinere bedrijven namelijk steeds grotere concurrentie van kapitaalkrachtige bedrijven, die proberen monopolieposities in de afvalketen te krijgen. Dit heeft tot gevolg dat meer afvalverwerkingsbedrijven op termijn in de financiële problemen zullen komen. Ook neemt volgens Bruinsma de druk van de overheid om schoner te werken verder toe. Dit terwijl de verwerkingscapaciteit nog niet aanwezig is, de noodzakelijke technologieën (nog) niet altijd toepasbaar zijn en/of slechts met zeer hoge investeringen kunnen worden aangelegd en ontwikkeld. Kleinere ondernemingen kunnen deze investeringen vermoedelijk niet opbrengen. De keerzijde van deze druk is dat een aantal afvalverwerkingsbedrijven meer winstmogelijkheden ziet door op illegale wijze afval te verwerken (Bruinsma, 1996:274).

Volgens een respondent hangt de bedrijfseconomische situatie van afvalverwerkende bedrijven in sterke mate af van het door de overheid geschapen beleidsarrangement waarin een bedrijf moet functioneren. De verwerking van scheepsafvalstoffen is daarvan een voorbeeld. De overheid geeft wel subsidie aan bedrijven om een havenontvangstinstallatie te bouwen, maar zorgt niet voor een constant aanbod van scheepsafvalstoffen. Uit rapporten van de Algemene Rekenkamer (1996) en de Commissie Havenontvangstinstallaties (1998) bleek dat havenontvangstinstallaties moeilijk levensvatbaar zijn omdat het aanbod van scheepsafvalstoffen sterk achterblijft. Dat het zo slecht gaat met de sector scheepsafvalverwerking, maakt het voor de bedrijven moeilijk om aan de milieuregels te voldoen. De belangrijkste oorzaak van de TCR-affaire was volgens de respondent dan ook dat het bedrijf niet rendabel was. Dit geldt volgens hem ook voor andere bedrijven binnen de branche. Dit kan aanleiding geven tot overtredend gedrag.

De bedrijfseconomische situatie bepaalt ook de investeringsruimte van een bedrijf. Naleving van milieuregels vereist vaak het doen van investeringen (Van de Peppel, 1995:52), bijvoorbeeld in zuiveringsinstallaties, geur- en geluidsfilters, meetapparatuur, onderzoek, het inhuren van ingenieursbureaus en dergelijke. Een goede financiële positie is een voorwaarde voor het kunnen doen van investeringen. De mate van naleving van milieuvergunningen hangt daarom ook af van de vraag hoeveel investeringen dit vereist en of een bedrijf dit kan opbrengen. Van belang daarbij is of een bedrijf volledig zelfstandig is of onderdeel uitmaakt van een concern. Met name alleenstaande bedrijven kunnen de reserves missen die noodzakelijk zijn om in moeilijke tijden toch aan regelgeving te kunnen voldoen.

De volgende twee casestudies illustreren de samenhang tussen investeringsruimte en regelnaleving.

AO1 heeft begin jaren negentig ten behoeve van de reiniging van rookgassen een rookgasreiniginginstallatie aangeschaft, waarvoor de investering maar liefst 400 miljoen gulden bedroeg. Dit heeft geleid tot hogere verwerkingstarieven. In de jaren tachtig was AO1 niet erg welwillend ten aanzien van zo'n investering, omdat het bedrijf er economisch niet goed voor stond. De rookgasreiniging was noodzakelijk geworden door de strenge eisen die door het Besluit Luchtemissies Afvalverbranding van 1993 aan de uitstoot van onder andere dioxinen werden gesteld. Alle verbrandingsovens van AO1 zijn nu uitgerust met een rookgasreinigingstraat.

AO3 had een exclusief contract met enkele waterschappen op basis waarvan het bedrijf al het zuiveringsslib van deze waterschappen moest verwerken. De slibverbrandingsinstallatie van AO3 voldeed echter niet en dit leidde tot stagnatie bij de verwerking en diensgevolge tot milieu- en arbo-overtredingen. Oorzaak van de problemen was het gebrek aan financiële middelen. Vergelijkbare slibverbrandingsinstallaties hebben veel meer gekost dan die van AO3. De oprichters beschikten echter niet over eigen vermogen en hadden grote moeite externe financiering te krijgen. Het uiteindelijk verkregen investeringsbedrag was onvoldoende om een goede fabriek te bouwen. Toen de installatie eenmaal was gebouwd en niet voldeed, was er geen geld voor onderhoud en nieuwe investeringen om de problemen te verhelpen. Een technische doorlichting van de slibverbrandingsinstallatie door een extern bureau gaf aan dat er een extra investering van 10,5 miljoen gulden nodig was om alle technische problemen op te lossen. De directie van het bedrijf legde de oorzaak van de problemen bij het contract met de waterschappen. Volgens de directie was sprake van een 'wurgcontract', het verwerkingstarief was zodanig laag dat het slib niet verwerkt kon worden. Bovendien werd er meer slib aangeleverd dan AO3 kon verwerken. Hierdoor diende onverwerkt slib tegen hoge kosten gestort te worden.

Zoals wordt beschreven in hoofdstuk 1 is de economische situatie in de textielveredelingsbranche nog steeds zorgelijk. Er is voor sommige bedrijven dan ook geen investeringsruimte voor de in de vergunningen gevraagde milieumaatregelen. Onderzoek heeft aangetoond dat de aan de textielveredelingsbranche voorgeschreven maatregelen, de draagkracht van de bedrijven te boven gaan (Van der Woerd, 1994). Dit kan leiden tot overtreding van de vergunningsvoorschriften.

Onderstaande casestudies illustreren de slechte economische situatie in de textielveredelingsbranche.

Een bedrijf waarin de bedrijfseconomische situatie duidelijk van invloed is op de mate van naleving van milieu- en arbo regels, is TO1. Sinds de crisis in de Nederlandse textielindustrie gaat het zeer slecht met dit bedrijf. Omdat TO1 een

loonveredelaar is, is het extra gevoelig voor conjunctuurschommelingen. Het bedrijf maakt immers geen eigen product, maar is afhankelijk van de opdrachten van andere textielbedrijven. In 1994 kende het bedrijf haar dieptepunt. De directeur: 'We waren klinisch dood.' TO1 is uit het dal gekomen door een reorganisatie waarbij de helft van de werknemers werd ontslagen en een sterke bezuiniging en kostenbesparing is doorgevoerd. Begin 1996 kwam echter een crisis door het faillissement van enkele klanten en hevige concurrentie uit andere landen. Er is toen nog verder bezuinigd en er zijn wederom enkele mensen ontslagen. De directeur: 'Je vroeg je af hoe veel verder het nog kon gaan. We werkten van week naar week. Elke week bekeken we of we de salarissen en de leveranciers konden betalen. Als ze heel hard schreeuwden, kregen ze weer wat.' Vanaf medio 1996 ging het beter.

De slechte bedrijfseconomische situatie leidde tot problemen met de naleving van milieu- en arboregels, vooral de voorschriften over de opslag van gevaarlijke stoffen en de ontkleuring van het afvalwater. De wvo-vergunning schrijft voor dat de lozing van kleurstofconcentraten voor 1 januari 1998 diende te worden beëindigd. TO1 wil deze bepaling niet naleven. Naleving van deze bepaling betekent een fundamentele wijziging van het bedrijfsproces en daarmee aanzienlijke kosten. TO1 zegt dit niet te kunnen opbrengen en is daarmee in overtreding. Het ontbreekt het bedrijf aan de benodigde financiële middelen om de voor naleving van deze bepalingen noodzakelijke voorzieningen te treffen. Daarnaast is TO1 het overigens ook oneens met deze voorschriften, mede op grond van het feit dat ze zulke investeringen vergen. Volgens TO1 staat de opbrengst voor het milieu van de gevraagde voorzieningen niet in verhouding met de kosten voor het bedrijf.<sup>17</sup>

De slechte economische situatie in West-Afrika heeft ervoor gezorgd dat begin jaren negentig een belangrijk deel van de markt van TN3 wegviel. De slechte economische situatie heeft ook de milieu-investeringen van TN3 onder druk gezet. De milieucoördinator: 'Op het moment dat je geen geld hebt, heb je nergens geld voor, dus ook niet voor milieu'. De laatste jaren is er daarom niets geïnvesteerd in milieu, met uitzondering van de hoogst nodige en lopende zaken. De overheid had hier begrip voor en liet toe dat maatregelen een jaar werden uitgesteld. De belangrijkste milieu-inspanningen waren toen ook al achter de rug. Een project waar men wel mee is doorgegaan is een onderzoeksproject dat volgens de vergunning afgerond moest worden en dat positieve bedrijfseconomische gevolgen voor TN3 zou kunnen hebben.

---

17. TO1 kan dus niet alleen deze voorschriften naleven, zij wil het ook niet. Vanuit een criminologische verklaringsmodel kan het niet-naleven van de bepalingen door TO1 dan worden gezien als criminaliteit zowel uit berekening, als uit incompetentie en moraliteit (Kagan en Scholz, 1984).

Bovenstaande voorbeelden laten zien dat het soms moeilijk is een onderscheid te maken tussen motieven en gelegenheden tot regelnaleving of -overtreding. Levert de slechte bedrijfseconomische situatie nu het motief voor overtreding of ontnemt de slechte bedrijfseconomische situatie een onderneming de gelegenheid wettelijke voorschriften na te leven?

Bedrijfseconomisch gaat het momenteel niet goed met TO3. De vraag naar bedrukt textiel is de afgelopen jaren sterk teruggelopen. Daarnaast is de concurrentie uit lage-lonen-landen sterk toegenomen. Acht jaar geleden werkten er nog zo'n 125 meer mensen bij het bedrijf dan nu. Er is een reorganisatie doorgevoerd waarbij mensen gedwongen zijn ontslagen. Vanwege de slechte bedrijfseconomische situatie zal er binnenkort weer een reorganisatie plaatsvinden waarbij zo'n 40 werknemers zullen moeten verdwijnen. Door de slechte bedrijfseconomische situatie is er minder ruimte voor het treffen van milieumaatregelen. Desondanks is TO3 wel bezig met de bouw van een nieuwe opslag voor gevaarlijke stoffen. Nu worden de stoffen in een oude hal opgeslagen. Deze situatie is verre van ideaal. De afstand tot de productieruimten is te groot, waardoor er teveel gesleept moet worden met gevaarlijke stoffen. Om die reden heeft TO3 plannen gemaakt voor een nieuwe opslag. Ondanks de moeilijke financiële situatie gaat het bedrijf toch verder met de bouw van de opslag.

Het laatste voorbeeld laat zien dat een slechte bedrijfseconomische situatie niet altijd leidt tot een slechte naleving van milieu- of arboregels. Ook andere bedrijven geven aan dat een slechte bedrijfseconomische situatie bij hen niet leidt tot overtreding van milieuregels.

Een voorbeeld hiervan is AN2. Verwerker van verontreinigde grond AN2 verkeert in een moeilijke bedrijfseconomische situatie. Dit wordt veroorzaakt door een ingezakte markt voor reiniging van verontreinigde grond, toenemende concurrentie, nieuwe en goedkopere reinigingsmethoden, versoepelde wetgeving ten aanzien van de toepassing van (licht) verontreinigde grond in de wegenbouw en afnemende prioriteit van het milieu bij belangrijke klanten. Door de investeringen in milieu- en arbozorg en milieuvriendelijke verwerkingsmethoden is AN2 vaak niet de goedkoopste. Dit is voor het bedrijf echter geen aanleiding te bezuinigen op milieu- of arbozorg. Ook als het bedrijfseconomisch minder gaat, blijven milieu en veiligheid de huidige prioriteit behouden.

Waarom leidt een slechte bedrijfseconomische situatie bij sommige bedrijven niet tot een mindere mate van regelnaleving? Enerzijds zijn het bedrijven die duidelijk de voordelen van regelnaleving op de lange termijn inzien. Anderzijds is bij deze bedrijven volgens de geïnterviewde medewerkers de morele drempel tot wetsovertreding erg hoog, de morele opvattingen van leidingge-



venden en de bedrijfscultuur verhinderen dit. Kortom, het lijkt te gaan om bedrijven met een organisatiestrategie waarin naleving van milieu- en arbo-regels een belangrijke plaats inneemt, milieu- en arbozorg hebben een hoge prioriteit. Hierop wordt in de volgende twee hoofdstukken nader ingegaan.

Behalve bedrijven die er economisch slecht voorstaan maar desondanks de wettelijke regels netjes naleven, zijn er ook bedrijven met wie het economisch goed gaat maar die toch de regels overtreden. Een goed voorbeeld is het zuiveringslib en gft-afval verwerkende bedrijf AO2 dat gezien de omzet jarenlang stevige winsten maakte. Hier is het te boven komen van financiële problemen dus geen motief voor de structurele overtreding van milieuregels. Eerder kan gezegd worden dat het bedrijf winst maakte dankzij de wijze van bedrijfsvoering waarin de overtreding van milieu- en arboregels volledig was ingebed. Hier lijkt winstmaximalisatie dus eerder het motief tot overtreding dan verliesminimalisatie.

Samenvattend kunnen we stellen dat de bedrijfseconomische situatie van belang is voor de naleving van wettelijke regels. De naleving van milieu- en arboregels brengt de nodige kosten met zich mee en daarvoor moet een onderneming wel de financiële middelen hebben. Dit wil echter niet zeggen dat ondernemingen met een slechte bedrijfseconomische situatie altijd de wet overtreden. Er zijn bedrijven die ondanks een slechte economische situatie vanwege het bedrijfsbelang of morele opvattingen toch de kosten voor regelnaleving blijven maken.

#### 4.4 OVERHEIDSBEDRIJVEN EN PRIVATE ONDERNEMINGEN

In het voorgaande is betoogd dat het maken van winst of het besparen van kosten om bedrijfsproblemen te boven te komen, motieven kunnen zijn om milieu- of arboregels te overtreden. Geldt dit motief alleen voor private ondernemingen of ook voor door de overheid gedomineerde bedrijven? In de afvalverwerkingbranche zijn verschillende bedrijven actief waarvan overheden de (belangrijkste) aandeelhouders zijn. Veel van deze bedrijven waren vroeger zelfs onderdeel van bijvoorbeeld een provincie, maar zijn in de loop der jaren geprivatiseerd. Kijkend naar de oorzaken van regelovertredend gedrag roept dit de vraag op of er verschillen bestaan tussen private en dergelijke 'publieke' afvalverwerkende bedrijven. Deze vraag is ook in dit onderzoek gesteld. Uit de antwoorden van de respondenten in de afvalverwerkingbranche (handhavers en ondernemers) komt echter geen eenduidig beeld naar voren. Hieronder volgt een korte weergave van de uitgesproken

opvattingen over de verschillen tussen publieke en private bedrijven in relatie tot regelnaleving.

Een veel gehoorde veronderstelling is dat bij publieke bedrijven een commercieel motief ontbreekt, omdat overheidsbedrijven geen winst hoeven te maken. Volgens sommige respondenten geldt voor zowel overheidsbedrijven als private ondernemingen dat het doel de middelen heiligt. Het grote verschil zit hem echter in het doel. Bij een onderneming is dit het maken van winst en bij een overheidsbedrijf het dienen van het algemeen belang, bijvoorbeeld de milieuverantwoorde verwerking van afval. Bij het doel 'winst' zullen andere middelen worden ingezet dan bij het doel 'algemeen belang'. Dit kan een verschil betekenen bij het naleven van milieu- en arboregels.

Volgens een handhaver is een goede verklaring voor het goede regelnalevend gedrag van een onderneming het feit dat het bedrijf een provinciale stortplaats exploiteert. Op grond van milieuregelgeving moet afval uit de regio op haar stortplaats worden gestort. Vanwege deze monopoliepositie kan het bedrijf zonder problemen de storttarieven verhogen ten einde de voor de naleving van milieu- en arbovoorschriften vereiste investeringen te doen.

Volgens andere respondenten bestaan er geen principiële verschillen tussen private bedrijven en overheidsbedrijven in de afvalbranche. Private bedrijven zijn net zo (on)betrouwbaar als overheidsbedrijven. Overheden hebben tegenwoordig ook een resultaatgerichte bedrijfsvoering. Ook al is de overheid aandeelhouder, geprivatiseerde bedrijven zijn ondernemingen en dienen daarom ook winst te maken. Door de aandeelhouder worden misschien wel minder winstverwachtingen gesteld dan door private aandeelhouders.

Een andere veel gehoorde veronderstelling is dat bij overheidsbedrijven overtreding eerder het gevolg is van 'klungelen', dan van bewuste keuzes. Ook gebeurt het dat overtreding het gevolg is van verkeerde financiële prioriteiten: overheden zouden vaak *'penny wise, pound foolish'* zijn. Een motief voor de overheid om regels te overtreden is de druk van begrotingen. Het feit dat ook overheden steeds bedrijfsmatiger gaan werken, kan leiden tot een toename van gecalculeerde overtredingen bij de overheid. Verder is een respondent ervan overtuigd dat er juist binnen de bureaucratische overheid mensen zijn die weten hoe ze creatief met de regels kunnen omgaan. Volgens deze ondernemer zal bij particuliere afvalverwerkende bedrijven regelover-treding eerder het gevolg zijn van het oneens zijn met regelgeving.

Sommige afvalverwerkende bedrijven bevinden zich in de fase van ontwikkeling van een overheidsbedrijf tot een commerciële onderneming. Dit heeft wel enkele gevolgen voor de houding ten opzichte van milieuregels. Bij sommige van deze bedrijven is duidelijk dat de nieuwe commerciële werkmataanschap-pen meer moeite hebben met bepaalde administratieve verplichtingen.

tingen dan de minder commerciële, van de overheid afkomstige bedrijfs-onderdelen.

Het afvalverwerkende bedrijf AN1, waarvan de provincie enig aandeelhouder is, positioneert zich tussen overheid en commerciële markt in. Het bedrijf heeft daartoe twee doelen geformuleerd: het zorgen voor continuïteit in de eindverwerking en het ontwikkelen van effectieve methoden voor de verwijdering van afvalstoffen. AN1 probeert deze doelstellingen te verwezenlijken met marktconforme instrumenten. Dit betekent dat er twee pijlers binnen de bedrijfsactiviteiten zijn: enerzijds het aloude beheren van stortplaatsen en anderzijds het ontwikkelen van nieuwe manieren van hergebruik en bewerking. Hoewel het beheren van stortplaatsen nog steeds de kernactiviteit is, zit de groei met name op het gebied van nieuwe bewerking- en verwerkingstechnieken. Omdat AN1 met haar kernactiviteit in een krimpende markt opereert (er wordt steeds minder afval gestort), streeft het bedrijf naar schaalvergroting en diversificatie. Daarbij wordt de provinciale begrenzing losgelaten; bij de bewerking- en hergebruikactiviteiten wil AN1 ook afval van buiten de provincie accepteren. De marktontwikkelingen maken een steeds bedrijfsmatiger werken noodzakelijk. Het bedrijf profileert zich daarom steeds meer als een reguliere onderneming die met klassieke ondernemingsinstrumenten – zoals het prijsniveau en een klantgerichte benadering – haar continuïteit probeert te waarborgen.

Uit het voorgaande kan niet de conclusie worden getrokken dat het winststreven leidt tot duidelijke verschillen in regelnaleving tussen publieke en private bedrijven. Wel leiden ontwikkelingen als bedrijfsmatiger werken en privatisering ertoe dat commerciële overwegingen een rol gaan spelen bij regelnaleving door publieke afvalverwerkende bedrijven.

Niet alleen commerciële motieven, maar ook de bedrijfscultuur en de perceptie van het milieubelang binnen het bedrijf kunnen een rol spelen bij verschillen in regelnaleving tussen private en publieke afvalverwerkingsbedrijven. Enkele vanuit de overheid afkomstige afvalverwerkers geven aan dat er in de bedrijfsvoering een grote nadruk is op het milieubelang. Deze grote aandacht voor het milieu komt ook voort uit het feit dat de overheid (de grootste) aandeelhouder is. De politieke aandacht voor eventuele milieuovertredingen is daardoor extra groot. Op dergelijke niet-commerciële motieven zal in hoofdstuk 6 verder worden gegaan.

#### 4.5 CONCLUSIE

In dit hoofdstuk stond de visie centraal die de onderneming als een rationale en amorele calculator ziet en waarin een onderneming op basis van een kos-

ten- en batenafweging tot regelnaleving of -overtreding besluit. In dit hoofdstuk is reeds kort ingegaan op de grenzen van de rationaliteit van ondernemingen. Zowel het organisatiekundig onderzoek naar besluitvorming binnen organisaties als het criminologisch onderzoek naar de toepassing van de rationele keuzetheorie op organisatiecriminaliteit laat zien dat er niet zoiets is als een objectieve rationaliteit van ondernemingen. Bovendien spelen er bij regelnaleving wel degelijk morele overwegingen een rol. In hoofdstuk 5 wordt nader ingegaan op de beperkte rationaliteit van ondernemingen. In hoofdstuk 6 staan de morele overwegingen omtrent regelnaleving centraal.

Het bestaan van grenzen aan de rationaliteit van ondernemingen wil echter niet zeggen dat de onderneming voor analytische doeleinden niet beschouwd kan worden als een rationeel handelende actor. Ook al is een onderneming in de praktijk niet in staat kosten en baten rond regelnaleving goed te berekenen, er is wel een zekere perceptie van kosten en baten. Hoe beperkt ook, op basis van deze perceptie worden besluiten omtrent regelnaleving genomen.<sup>18</sup> Deze subjectieve benadering van de rationaliteit van ondernemingen sluit goed aan bij het zelfbeeld dat ondernemingen van zichzelf hebben. Ondernemingen zien en presenteren zichzelf doorgaans als rationeel handelende actoren (Keane, 1995; Tombs, 1995:133).

Omdat in dit proefschrift de problematiek rond regelnaleving vooral wordt bekeken vanuit de perceptie van de onderneming, is in dit hoofdstuk ingegaan op factoren die vanuit deze subjectieve rationaliteit van belang zijn voor de beslissingen omtrent regelnaleving. Dit zijn het nastreven van organisatiedoelen, de gepercipieerde kosten en baten van regelnaleving en -overtreding en de bedrijfseconomische situatie. Daarbij leveren de organisatiedoelen het motief voor regelovertreding- of naleving en vormen de kosten en baten en de bedrijfseconomische omstandigheden de gelegenheden waarmee het doel wordt verwezenlijkt.

De rationele keuzebenadering veronderstelt doelgericht keuzegedrag. Ondernemingen hebben een doelgericht karakter. Zij hebben al of niet expliciet geformuleerde doelen en kiezen de middelen waarmee zij deze trachten te bereiken. Vooral de koplopers op het terrein van regelnaleving in dit onderzoek laten er bij de formulering van hun organisatiestrategie – veelal in de vorm van milieu- of arbobeleidsverklaringen – geen misverstand over bestaan dat de organisatiedoelen dienen te worden bereikt met inachtneming van wettelijke bepalingen en zonder schade toe te brengen aan het milieu of de gezondheid van werknemers. De milieu- en arbobeleidverklaringen zijn

---

18. Het is zoals Kleemans stelt (1999:143): de rationele keuzebenadering draait niet om vraag of de onderneming wel of niet rationeel handelt, maar om de vraag in hoeverre het mogelijk is om wetsovertreding te begrijpen door te veronderstellen dat ondernemingen op basis van een kosten- en batenafweging tot regelnaleving of -overtreding besluiten.

vervolgens uitgewerkt in milieu- en arbozorgsystemen. Hierop wordt in het volgende hoofdstuk ingegaan.

Kijken we naar de kosten en baten van regelnaleving en -overtreding, dan valt op dat de negatieve waarde van afval het extra aantrekkelijk maakt om door het plegen van milieu- of arboovertredingen de verwerkingskosten zo laag mogelijk te houden, zodat zoveel mogelijk van de reeds verkregen baten behouden kunnen worden. In de textielveredelingsindustrie ontbreekt een dergelijke criminogene 'omgekeerde *incentivestructuur*'. Verder hangt de aard en omvang van de kosten en baten van regelnaleving en -overtreding in beide branches af van de perceptie van kosten en baten door de onderneming en de concrete omstandigheden, zoals lokaal handhavingsbeleid en de wensen van klanten van bedrijf ten aanzien van bijvoorbeeld naleving van milieuregels.

Ondernemingen hebben het maken van winst als doel. Dit onderscheidt de onderneming van andere typen organisaties. Omdat ondernemingen gericht zijn op het maken van winst, is financieel gewin door kostenbesparing een voor de hand liggend motief voor wetsovertreding. Financieel gewin kan echter verschillende gedaantes aannemen, namelijk die van winstmaximalisatie en verliesminimalisatie op zowel de korte als de lange termijn. Overigens dienen ook ondernemingen waarvan de overheid aandeelhouder is winst te maken. Wel kan het zijn dat de druk om winst te maken bij dergelijke bedrijven minder is.

De casestudies laten zien dat er economische motieven ten grondslag kunnen liggen aan de overtreding van milieu- of arboregels door textielverdelende en afvalverwerkende ondernemingen. Dit geldt met name voor bedrijven die in financiële moeilijkheden verkeren. Op basis van dit onderzoek kunnen we stellen dat de bedrijfseconomische situatie van belang is voor de naleving van wettelijke regels. De naleving van milieu- en arboregels brengt de nodige kosten met zich mee en daarvoor moet een onderneming wel de financiële middelen hebben. Verondersteld kan worden dat naarmate de bedrijfseconomische positie van bedrijven gunstiger is, de naleving van milieu- en arboregels beter zal zijn. Dit wil echter niet zeggen dat ondernemingen met een slechte bedrijfseconomische situatie altijd de wet overtreden. Er zijn bedrijven die ondanks een slechte economische situatie toch de kosten voor regelnaleving blijven maken. Een andere uitzondering is een afvalverwerkend bedrijf waarmee het wel voor de wind ging, maar dat toch op structurele wijze milieu- en arboregels overtrad. Hier lijkt winstmaximalisatie toch het motief te zijn voor overtreding.

Terugkijkend naar het in § 3.4 gepresenteerde model kan worden vastgesteld dat in dit hoofdstuk vanuit het niveau van de onderneming en haar directe omgeving enkele economische motieven voor wetovertreding en -naleving zijn benoemd en besproken. De verschillende kosten en baten kun-

nen worden gezien als gelegenheidsfactoren die bepalen of de aanwezige motivatie inderdaad leidt tot regelnaleving of -overtreding.

## 5 DE (IN)COMPETENTE ONDERNEMING

‘Some companies set out to break the law; some end up breaking the law; and some cannot manage the messes they get into.’ (Punch, 1996:216)

### 5.1 INLEIDING

In het vorige hoofdstuk is de onderneming afgeschilderd als een rationele en amorele belangenafweger. Regelovertreding werd beschouwd als een bewuste, op economische gronden gemaakte keuze. Daarbij bleek echter al dat organisatiekundig en criminologisch onderzoek heeft aangetoond dat de rationaliteit van beslissingen van ondernemingen beperkt is en dat ondernemingen nauwelijks in staat zijn de kosten en baten van wetsovertreding te berekenen. Daarnaast kan er binnen ondernemingen sprake zijn van allerlei feilbaarheden en tekortkomingen waardoor men soms niet in staat is de wet na te leven. Er zijn drie situaties denkbaar:

- 1 men kent de wet niet;
- 2 men kent de wet wel, maar weet niet hoe men deze na moet leven;
- 3 men weet wel hoe men de wet na moet leven, maar mist hiertoe de middelen.<sup>1</sup>

Ondernemingen moeten niet alleen de wet *willen* naleven, ze moeten het ook *kunnen*. Dat *kunnen* staat in dit hoofdstuk centraal. Het naleven van milieu- en arbowetgeving stelt eisen aan de kennis en vaardigheden van werknemers en de technische middelen van bedrijven.

De professionaliteit van een onderneming speelt een belangrijke rol bij de naleving van wettelijke regels. Het begrip professioneel kan vele betekenissen hebben: deskundig, technisch of moreel hoogstaand, niet-amateuristisch,

---

1. Onder middelen wordt hier vooral verstaan de voor naleving vereiste technische middelen, zoals bepaalde apparatuur en installaties, en de nodige procesmatige, chemische en milieuhygiënische kennis. Er wordt niet zozeer onder begrepen de in hoofdstuk 4 besproken financiële middelen. Dit onderscheid is echter moeilijk te handhaven. Een slechte bedrijfseconomische situatie kan er immers toe leiden dat men niet de financiële middelen heeft om te investeren in de vereiste technische middelen en capabele medewerkers. Desondanks ligt in dit hoofdstuk de nadruk op de voor regelnaleving vereiste technische middelen en kennis en minder op de in hoofdstuk 4 besproken financiële aspecten.

‘als professie’ en dergelijke. Onder professionaliteit wordt hier verstaan het beschikken over de voor de volledige beheersing van het bedrijfsproces noodzakelijke kennis en kunde.<sup>2</sup> Een bijzonder aspect van professionaliteit ten aanzien van het naleven van milieu- en arboregels is de bedrijfsinterne milieu- en arbozorg. Professionaliteit betekent in dit verband het op structurele wijze aandacht besteden aan de milieuhygiënische en arbeidsveiligheidsaspecten van het bedrijfsproces en de integratie van de zorg voor het milieu, de arbeidsomstandigheden en de naleving van milieu- en arboregels in de bedrijfsvoering. De belangrijkste uitingen van milieu- en arbozorg zijn de invoering van een bedrijfsintern milieu- of arbozorgsysteem en het aanstellen van een milieu- of arbocoördinator.

In dit hoofdstuk wordt aan de hand van de interviews en casestudies nagegaan welke rol de professionaliteit van een onderneming en de bedrijfsinterne milieu- en arbozorg spelen bij de mate van naleving van milieu- en arboregels door afvalverwerkende en textielveredelende bedrijven. Daarbij wordt in het bijzonder gekeken in hoeverre deze organisatiekenmerken verschillen bij regelnalevers en regelovertreeders. Tenslotte wordt ook nog ingegaan op de bedrijfsomvang in relatie tot regelnaleving. Maar allereerst worden in de volgende paragraaf aan de hand van de literatuur nog enkele opmerkingen gemaakt over de veronderstelde (ir)rationaliteit van ondernemingen. De grenzen van de rationaliteit van ondernemingen hangen namelijk samen met de vraag in hoeverre een onderneming competent is om wettelijke regels te kunnen naleven. Uit deze literatuurverkenning zullen enkele organisatiekenmerken worden afgeleid waarvan de invloed op regelnaleving in het vervolg van dit hoofdstuk wordt onderzocht.

## 5.2 GRENZEN AAN DE RATIONALITEIT VAN ONDERNEMINGEN

### 5.2.1 *Inleiding*

In hoofdstuk 4 werd reeds gemeld dat organisatiekundig en criminologisch onderzoek heeft aangetoond dat de rationaliteit van ondernemingen aan grenzen gebonden is. De rationaliteit van beslissingen van bedrijven wordt beperkt door onvolledige informatie en communicatie, door onzekerheid, tijdsnood, inconsequente beoordelingscriteria en persoonlijke voorkeuren. In het vorige hoofdstuk is gekeken hoe de besluitvorming omtrent regelgeving binnen deze grenzen van rationaliteit plaatsvindt. In dit hoofdstuk worden deze grenzen nader verkend en wordt gekeken naar regelovertreding die nu

---

2. Het begrip professionaliteit wordt hier dus ‘moreel neutraal’ gebruikt. Het is geen morele of ethische beoordeling van de onderneming.



juist niet het gevolg is van een bewust keuze, maar van allerlei organisatorische tekortkomingen. In deze paragraaf zal aan de hand van de literatuur nader worden ingegaan op dergelijke organisatorische tekortkomingen die de grenzen van het rationeel handelen van ondernemingen bepalen.

#### 5.2.2 *Organisatiekundigen over de rationaliteit van besluitvorming*

In de organisatiekunde is veel geschreven over (grenzen aan) de rationaliteit van ondernemingen. Sedert Weber (1922; 1964) worden organisaties beschouwd als gerationaliseerde handelingsverbanden. Het handelen van organisaties wordt in zijn visie niet bepaald door tradities of emoties, maar door het afwegen van middelen met het oog op het bereiken van vooropgestelde doelen. Al snel werden er op basis van empirische onderzoeken aanvullende of alternatieve zienswijzen op organisaties gepresenteerd. Gouldner (1959) plaatst naast het rationeel model van Weber het *natuurlijk-systeemmodel*. In dit model wordt de organisatie gezien als een natuurlijk geheel dat in de eerste plaats streeft naar het verwerven van voldoende middelen om te overleven. Etzioni (1964) onderscheidt eveneens twee benaderingen, die hij de namen *doelmodel* en *systeemmodel* geeft. Het systeemmodel is een nuancering van het doelmodel doordat niet alleen gekeken wordt naar de mate waarin organisaties doelen bereiken, maar ook naar de middelen die hiertoe worden ingezet. De systeemmodellen van Gouldner en Etzioni vragen dus aandacht voor de middelen van de organisatie, oftewel de wijze waarop doelen door organisaties gerealiseerd worden. Hiermee wordt het doel verlaten als enig variabele om het functioneren van de organisatie te verklaren. Dat wil echter niet zeggen dat de organisatie daarmee niet langer wordt beschouwd als een doelgericht handelingsverband, maar de organisatie wordt nu gezien als een handelingsverband dat in meerdere of mindere mate *in staat is* doelen na te streven en te bereiken. Het systeemmodel blijft daarmee binnen het zogenaamde doelparadigma, dat wil zeggen de veronderstelling dat organisaties gericht zijn op het bereiken van doelen (Deschouwer, 1995:30).

Er zijn ook organisatiekundigen die het doelparadigma op zich ter discussie stellen, met name vanuit de marxistische of neomarxistische hoek. Zij beargumenteren dat wat doorgaat voor organisatiedoelen en strategieën om die doelen te bereiken, in feite slechts de opvattingen en belangen van het management zijn (onder andere Benson, 1977). Het niet expliciet erkennen hiervan betekent dan het impliciet onderschrijven van die visie van het management. Daarnaast stellen deze critici dat het rationele model en het doelparadigma stilzwijgend uitgaan van een consensus binnen de organisatie over de doelen. Dit verbergt het bestaan van tegengestelde belangen en conflicten binnen de organisatie.

Belangentegenstellingen en conflicten staan ook centraal in de *coalitiegedachte* (Keuning en Eppink, 1993:63) en het *politieke* of *arenamodel* (Koopman en Pool, 1995:16).

In deze modellen wordt benadrukt dat een organisatie een geheel van organisatieleden is. Elk afzonderlijk lid streeft, vanuit zijn eigen positie in de organisatie, bepaalde doelen na. In complexe organisaties houden ook divisies en afdelingen er eigen doelen en belangen op na. In plaats van kennis en informatie met elkaar te delen, worden deze bewust of onbewust voor elkaar achtergehouden. De rationaliteit van de organisatorische besluitvorming wordt daardoor sterk beperkt. De organisatie wordt dus gezien als een stelsel van wisselende coalities en besluitvorming is allereerst een politiek proces (Pettigrew, 1973). Onderhandelingen spelen hierbij een centrale rol (Bacharach en Lawler, 1986). De uitkomst van deze onderhandelingen is afhankelijk van de machtsverdeling binnen de organisatie. De macht van afdelingen en organisatieleden is afhankelijk van de mate waarin zij de (omgevings)onzekerheid kunnen reduceren, in hoeverre zij vervangbaar zijn, het belang van hun werkzaamheden voor de organisatie en het kunnen beschikken over hulpbronnen als geld, deskundigheid, informatie en dergelijke (Hickson, 1971; Pettigrew, 1973).

In deze benadering speelt ook de omgeving een belangrijke rol. Organisaties handelen doorgaans in een zeer complexe omgeving. Onderdelen van deze dikwijls gefragmenteerde sociale omgeving zijn onder meer concurrenten, belangengroepen, overheden, burgers en handelspartners. Vanuit deze omgeving komen tal van morele verwachtingen, dwingende eisen, wettelijke normen, aanlokkelijke aanbiedingen, etc. op de organisatie af. Het is alleen al vanwege deze 'chaos' voor een organisatie niet goed mogelijk om rationeel te handelen. De omgeving kan niet op een eenduidige manier doorgrond en beïnvloed worden. Bovendien is een organisatie van binnen een afspiegeling van de buitenwereld. De veelkleurigheid van de sociale omgeving is ook binnen de organisatie aanwezig. Organisaties zijn in deze visie dan ook geen eenheden die gestructureerd en gecoördineerd opereren, maar zijn eerder conglomeraten van elkaar beconcurrerende en zelfstandig opererende groepjes (Lammers, 1984:410).

Verder worden er in de organisatiekunde verschillende soorten rationaliteit onderscheiden. Weber maakte zelf al een onderscheid tussen doelrationeel en waarderationeel handelen. Bij doelrationeel handelen probeert de organisatie door gebruik te maken van de beschikbare middelen het welomschreven doel te bereiken. Bij waarderationeel handelen is de organisatie niet alleen gericht op het bereiken van doelen, maar spelen bij de keuze van doel en middelen ook waarden een rol.

Het rationele model, zoals Weber dat voor ogen stond, heeft een normatief karakter: het geeft voorschriften hoe idealiter te handelen in beslissingssitua-

ties. Het gaat uit van bekende doelen, onbeperkt beschikbare informatie, het ontbreken van cognitieve beperkingen en kwantificeerbare gedragsalternatieven. Het idee van de communicatieve rationaliteit zette al vraagtekens bij deze vooronderstellingen. Uit empirische onderzoeken blijkt dat beslissers binnen organisaties zich in de praktijk heel anders gedragen dan in het normatieve rationele model wordt aanbevolen en dat de vooronderstellingen van het rationele model zelden opgaan. March en Simon (1958) hebben onder andere gekeken naar het informatieverwerkende vermogen van beslissers. Zij kwamen tot de conclusie dat beslissers als gevolg van hun beperkte cognitieve capaciteiten meestal slechts over een deel van de relevante informatie kunnen beschikken. Er is dus hooguit sprake van beperkte rationaliteit bij beslissers. Verder bepalen tijd- en kostenoverwegingen hoe lang naar méér informatie wordt gezocht. Afhankelijk van het aspiratieniveau van de beslissers wordt op een gegeven moment genoeg genomen met de aanwezige informatie en wordt het meest bevredigende alternatief gekozen. De beslissers is in deze visie een *satisficing man* en streeft meestal niet naar maximale doelrealisatie.

Een andere benadering die de tekortkomingen bij besluitvormingsprocessen binnen organisaties bloot legt, is het concept *group think* van Janis (1982). *Group think* is een verschijnsel dat in een kleine kring van relatief geïsoleerde besluitvormers allerlei irrealistische kansschattingen kunnen bestaan, waarbij men onvoldoende oog heeft voor alle gevolgen van een bepaalde beslissing en voor eventuele alternatieven. Het negeren van onwettelijke informatie, negatieve stereotyperingen van anderen, zelfbedrog, tunnelzicht en andere psychologische verdedigingsmechanismen die in groepen onder stressvolle situaties kunnen worden aangetroffen, spelen daarbij een rol (Punch, 1996:242; Dixon, 1994:307).

Een goed voorbeeld is in dit verband de Ford Pinto zaak. Deze zaak wordt vaak aangehaald als *het* voorbeeld van organisatiecriminaliteit als gevolg van een rationele kosten en batenberekening. De autofabrikant had immers de te verwachten schadeclaims wegens ongelukken met letsel en dodelijke afloop als gevolg van een constructiefout ingeschat en afgewogen tegen de kosten van het herzien van het ontwerp van de auto. De Ford Pinto affaire is echter eerder een voorbeeld van bovenbeschreven irrealistische kansschattingen, waarbij de managers van Ford onvoldoende oog hadden voor alle gevolgen van beslissingen en voor eventuele alternatieven. Het gevolg was dat zij een onveilige auto op de markt brachten, waarvan de benzinetank ontplofte wanneer de auto van achter werd aangereden. Honderden mensen zijn overleden of hebben ernstige brandwonden opgelopen (Punch, 1996:24). Later bleek dat de inschatting van het aantal ongelukken en de als gevolg daarvan te verwachten schadeclaims veel hoger uitvielen dan was ingeschat en dat de verantwoordelijke managers zich teveel

hadden laten leiden door de opdracht van Ford's topman Iacocca een auto op de markt te brengen die niet meer dan 2000 dollar mocht kosten en niet meer dan 2000 pond zou wegen (Kramer, 1982; Van de Bunt, 1992). Nadat de fout was ontdekt, zocht men niet naar mogelijkheden om de fout te herstellen, maar naar mogelijkheden om de reeds genomen besluiten met betrekking tot de productie van de Pinto te handhaven en te rechtvaardigen. Een vergelijkbaar proces van gemankeerde besluitvorming leidde in 1986 tot de ontploffing van het ruimteveer Challenger (Vaughan 1996).

De veronderstelde rationaliteit van organisaties, die ook bij bovengenoemde onderzoekers nog wel aanwezig is, wordt vrijwel geheel losgelaten in het 'vuilnisvatmodel' van Cohen, March en Olson (1972). Organisaties worden in dit model gezien als *organized anarchies*, die gekenmerkt worden door onduidelijke of tegenstrijdige doelen, een voor de organisatieleden ondoorzichtige en weinig begrepen technologie en een zeer wisselende participatie van leden.<sup>3</sup> Het handelen van een organisatie vindt volgens dit model niet plaats op grond van de logische cyclus van 'identificatie en definiëring van het probleem, zoeken naar oplossingen, afweging van alternatieven en selectie', maar in het 'vuilnisvat' van de besluitvorming worden deze elementen min of meer willekeurig door elkaar geroerd (Koopman en Pool, 1995:16).

Als gevolg van bovengenoemde onderzoeken is ook in de organisatiekunde het beeld verlaten van de homo economicus, die duidelijke en consistente doelen heeft en die in staat is alle beschikbare alternatieven te kennen en naar waarde te schatten. In plaats daarvan is het beeld gekomen van de beperkte of subjectieve rationaliteit of zelfs de irrationaliteit van organisaties. In beide visies staan organisatorische grenzen en tekortkomingen centraal. Wanneer we dit gedachtegoed vertalen naar de bedrijfsinterne besluitvorming omtrent regelnaleving, dan zal regelovertreding het gevolg zijn van onkunde om de wet na te leven.

### 5.2.3 *Criminologen over regelovertreding wegens incompetentie*

Niet veel criminologische auteurs hebben zich uitgelaten over regelovertreding als gevolg van onkunde om de regels na te leven. Criminologisch onderzoek richt zich met name op het motief om regels te overtreden en hier ontbreekt nu juist het motief. Regelovertreding is geen resultaat van een bewuste keuze, maar is het onbedoelde gevolg van organisatorische problemen of tekortkomingen.

---

3. Cohen, March en Olsen hebben zich bij de beschrijving van dit model vooral gebaseerd op ervaringen met besluitvormingsprocessen in universiteiten. Deze organisatie geldt dan ook als prototype voor het vuilnisvatmodel (Koopman en Pool, 1995:15).

Als reactie op het idee van de onderneming als een rationele calculator presenteren Kagan en Scholz (1984) het idee van *'the corporation as incompetent'*. Kagan en Scholz vergelijken wetsovertredingen gepleegd door ondernemingen met criminaliteit gepleegd door sociaal of mentaal gestoorden. Volgens Kagan en Scholz is *disorganisatie* voor de onderneming het equivalent van een psychische stoornis.<sup>4</sup> In deze visie is regelovertreding door een onderneming niet het gevolg van een welbewuste keuze, maar van organisatorische tekortkomingen en gebreken, net zoals veel wetsovertredingen door individuele burgers het gevolg zijn van persoonlijke tekortkomingen en gebreken. Kagan en Scholz (1984: 80–81) trekken deze vergelijking door:

'Just as individuals can fail to learn and internalize social norms, business firms can fail to develop organizational units responsible for studying and implementing regulatory requirements, responsible for checking the purely profit-oriented impulses of other corporate units and the indifference of individual employees. Just as some individual criminals seem totally oblivious to the harm they inflict on others, corporations with limited views of their social responsibility can fail to study or take seriously the human risks posed by their operations. Just as individuals may violate driving laws or miss tax-report deadlines through simple inattention or preoccupation with personal problems, corporations may allow established precautionary routines to slip gradually into disuse.'

De voorbeelden van Kagan en Scholz laten zien dat een onderneming op alle punten tekort kan schieten waarop ook individuele personen tekort kunnen schieten. De voorbeelden laten ook enkele organisatorische kenmerken en gebreken zien die een rol spelen bij regelovertredingen. Zo spreken Kagan en Scholz over afdelingen die verantwoordelijk zijn voor de bestudering en implementatie van voorschriften en de controle op de naleving hiervan, het beperkte zicht van ondernemingen op hun sociale verantwoordelijkheden en de veronachtzaming van veiligheidsvoorschriften in de bedrijfsvoering.

Kagan en Scholz benadrukken ook dat ondernemingen de gevolgen van hun handelingen niet met perfecte economische efficiëntie kunnen calculeren (1984:81). De rationaliteit van ondernemingen is onderhevig aan talloze organisatorische beperkingen, zoals cognitieve *overload*, tegenstrijdige doelen, interne conflicten en onverschilligheid, onoplettendheid en incompetentie van managers en werknemers. Daarnaast beperkt de verdeling van arbeid en functies binnen (grote) organisaties ook nog het zicht op en de perceptie van verantwoordelijkheden, onder andere voor het naleven van regels. In deze

---

4. Een belangrijke auteur uit de wereld van de organisatiewetenschappen die ook een dergelijke vergelijking trekt tussen psychische stoornissen en het gedrag van (managers binnen) ondernemingen, is Kets de Vries (1994, 1999).

visie zijn wetsovertredingen begaan door ondernemingen het gevolg van organisatorisch feilen; ondernemers zijn niet in staat het gedrag van werknemers adequaat te sturen, om risico's goed in te schatten en om de organisatorische voorzieningen te treffen die naleving van voorschriften moeten waarborgen. Regelovertreding is dus eerder het gevolg van niet *kunnen* naleven dan niet *willen*.

'Many violations of regulations are attributed to *organizational failure* – corporate managers fail to oversee subordinates adequately, to calculate risks intelligently, to establish organizational mechanisms that keep all operatives abreast of and attentive to the growing dictates of the law.' (Kagan en Scholz, 1984:68)

Kagan en Scholz verbinden aan deze visie op de onderneming als incompetent tot regelnaleving de conclusie dat een repressieve rechtshandhavingstrategie gericht op afschrikking door het verhogen van de kosten van de overtreding niet effectief is. Een dergelijke strategie leidt eerder tot verharding bij de overtreder en neemt de bereidheid tot naleving weg. Volgens deze visie kan de rechtshandhaver beter de rol aannemen van consultant die de oorzaken van overtredingen probeert te analyseren en bedrijven adviseert wat ze kunnen doen om herhaling te voorkomen. Liever dan het opleggen van boetes, schrijft de handhaver het bedrijf voor maatregelen te nemen die regelnaleving kunnen verbeteren, zoals het invoeren van managementinformatiesystemen of het aanstellen van *compliance officers*.

Evenals de andere visies op ondernemingen van Kagan en Scholz, is dit idee van de feilbare onderneming in Nederland door verschillende auteurs toegepast op milieucriminaliteit gepleegd door ondernemingen (Koolhaas, 1990; Vos e.a., 1993; Huisman e.a., 1994; Van den Berg, 1995 en Eshuis en Van den Berg, 1996).

Op basis van bovenbeschreven inzichten uit organisatiekundig onderzoek, spreken Huisman e.a. (1994:29) over het *organisatie-proces-model*. In dit model worden de oorzaken voor milieucriminaliteit gezocht in organisatorische factoren. Een organisatie is in deze visie niet homogeen, maar vormt een conglomeraat van afdelingen en individuele werknemers met eigen belangen en motieven. In dit perspectief is regelnaleving (of overtreding) het resultaat van samenwerking of conflict tussen verschillende actoren met uiteenlopende voorkeuren en posities, die door 'duwen en trekken' hun doelen trachten te bereiken. Niet-naleving van regels wordt dan bijvoorbeeld geweten aan onvoldoende (technische) kennis en gebrekkig management, waardoor er onvoldoende leiding of toezicht is. Daarnaast wordt de schijnwerper gericht op problemen in de structuur van de organisatie, waardoor onvoldoende wordt samengewerkt, informatiekkanalen verstopt raken, er onvoldoende controle is en interne conflicten overheersen.

Volgens Van den Berg (1995:42) is het theoretisch gedachtegoed dat criminaliteit verklaart vanuit de 'feilbaarheid' van (groepen van) mensen te onderscheiden naar de notie van een rationeel mensbeeld en de notie dat criminaliteit allerm minst berust op een rationele keuze. Van den Berg schaaft Kagan en Scholz onder de aanhangers van de (beperkte) rationele keuzebenadering. Criminaliteit is nog steeds een keuze, maar de nadruk ligt op de ontoereikende informatie en het beperkte blikveld van degene die de keuze maakt. Criminaliteit wordt veroorzaakt door onbekendheid met regels of het niet weten hoe deze regels na te leven.

De tweede notie benadrukt volgens Van den Berg dat criminaliteit allerm minst berust op een rationele keuze, maar eerder het gevolg is van het impulsieve karakter en het onhandige gedrag van regelovertreeders. Hier overheerst de irrationaliteit (Van de Bunt en Beijers, 1993). Als voorbeeld verwijst Van den Berg naar de sociale controletheorie van Gottfredson en Hirschi (1990), waarin een feilbare zelfcontrole of een feilbare sociale controle de belangrijkste oorzaak is van criminaliteit. Vertaald naar organisatiecriminaliteit betekent dit dat de motivatie voor wetsovertredend gedrag bij ondernemingen gegeven is, maar dat de mate van zelfcontrole (zelfregulering) en sociale controle (rechtshandhaving, controle door klanten en omwonenden) bepaalt of ondernemingen ook daadwerkelijk tot wetsovertreding overgaan. Kortom, het is de gelegenheid – hier in de vorm van gebrekkige (zelf)controle – die het motief 'vrijlaat' en leidt tot overtreding.

Eshuis en Van den Berg hebben beide noties die uitgaan van de feilbaarheid van organisaties toegepast op de casus TCR (1996:74). Kijkend naar de eerste notie, was er volgens hen aan de kant van TCR geen sprake van onbekendheid met regels en een inadequate perceptie van maatschappelijke verwachtingen en van de gevolgen van het eigen handelen. Het bedrijf was zich tot op zekere hoogte bewust van de door haar veroorzaakte milieuverontreiniging en de interne maskeringmethoden doen vermoeden dat het goed op de hoogte was van de geldende milieuregels. Wel heeft TCR volgens Eshuis en Van den Berg deze verwachtingen onvoldoende meegewogen in haar beslissingen met betrekking tot de verwerking van afvalstoffen. Dit heeft geleid tot overtredingen. Uit het bovenstaande kan ook worden afgeleid dat TCR weliswaar op de hoogte was van de voor haar geldende regels en verwachtingen, maar dat zij niet wist hoe deze na te komen. Volgens Eshuis en Van den Berg ligt het meer voor de hand dat het criminele handelen van TCR voortkwam uit organisatorische onvolkomenheden.<sup>5</sup> Het bedrijf had een eenvoudige organisatiestructuur die in principe niet geschikt was om het formele doel waarvoor het bedrijf was opgericht

---

5. Zij voegen daar aan toe 'al was het alleen maar omdat het eerder regel dan uitzondering is dat nieuwe bedrijven hun productieprocessen niet direct onder controle hebben.' Dit wil natuurlijk niet zeggen dat alle startende bedrijven op structurele wijze de wet overtreden!

te behalen. Ook was er sprake van verstopte informatiestromen, waardoor de leiding onvoldoende informatie had om het bedrijfsproces succesvol te kunnen sturen en beheersen. Tenslotte ontbrak het de bedrijfsleiding – zeker in vergelijking met zusterbedrijven TCA en Euroclean – aan kennis en vaardigheden.

Kijkend naar de tweede notie, wijzen Eshuis en Van den Berg – aan de hand van verklaringen van werknemers – op het impulsieve karakter en het kortetermijndenken van de directeurs van TCR. 'Tezamen met het gegeven dat het criminele gedrag van TCR niet in alle gevallen winst dan wel het voorkomen van verlies betekende, ondersteunen deze verklaringen de hypothese dat het criminele handelen niet het gevolg was van rationaliteit maar eerder van domheid en kortzichtigheid.' Ook kan hier gewezen worden op het gebrek aan zelfcontrole bij TCR: er was niemand belast met het toezicht op het naleven van voorschriften, de zelfregulering door het bedrijf was louter *window dressing* en de verhoudingen binnen het bedrijf waren van dien aard dat men niet gemakkelijk in opstand durfde te komen tegen wetsovertredingen.

De casus TCR laat hiermee de complementariteit van de visie van de feilbare onderneming zien ten opzichte van de in het vorige hoofdstuk besproken rationele keuzebenadering. Hoewel zeker een belangrijk deel van de door TCR gepleegde delicten het gevolg lijkt te zijn van bewuste en op economische gronden – deels onder druk van slechte bedrijfseconomische omstandigheden – gemaakte keuzen, kunnen sommige overtredingen ook worden toegeschreven aan de tekortkomingen van de organisatie en haar leidinggevenden.

In het voorbeeld van TCR wordt gesproken van een inadequate perceptie van maatschappelijke verwachtingen en externe gevolgen van eigen handelen. Ook Kagan en Scholz spreken hierover. Deze organisatorische tekortkoming verwijst naar het in § 3.2.3 besproken concept van sociale responsiviteit. Onder sociale responsiviteit wordt het vermogen van de organisatie verstaan om op adequate wijze rekening te houden met de gevoelens en verwachtingen van de externe omgeving; een responsieve organisatie houdt ook metterdaad rekening met de gevolgen van het eigen optreden voor de omgeving. In het geval van organisatiecriminaliteit is er iets mis met dit 'gevoel' voor de buitenwereld. De organisatie mist als het ware de benodigde antennes om signalen van binnen en buiten de organisatie op te vangen en/of daar naar te handelen (Van de Bunt, 1992:19).

Het begrip sociale responsiviteit heeft enige verwantschap met het in de bedrijfsethiek gehanteerde normatieve begrip 'sociale verantwoordelijkheid'. Sociale responsiviteit heeft echter naast deze normatieve kant ook een cognitief aspect: het oog en oor *kunnen* hebben voor signalen van binnen en buiten de organisatie (Van de Bunt, 1992:20). Een cognitieve beperking betreft bijvoorbeeld het verstopt zijn van informatiekanaalen binnen een onderneming. Dit kan leiden tot cognitieve dissonantie of selectieve waarneming: onwelge-



vallig nieuws vanuit de samenleving of belastende informatie over de eigen organisatie dringt slechts mondjesmaat door tot de hogere echelons of wordt als irrelevant afgedaan (Keuning en Eppink, 1993:46). Een remedie voor wetsovertreding door een onderneming is in deze visie het aanbrengen van verbeteringen in de informatievoorziening en de externe communicatie. Geëigende instrumenten daartoe zijn het invoeren van managementinformatiesystemen, het aanstellen van *compliance managers* en (andere) vormen van zelfregulering. Een logische consequentie van deze gedachte is dat het te verwachten is dat regelnalevers over deze instrumenten beschikken.

#### 5.2.4 Conclusie

Uit bovenstaande literatuurverkenning kunnen enkele hypothesen worden afgeleid. Ten eerste dat wetsovertreding in de visie van de feilbare organisatie niet zozeer het gevolg is van de rationaliteit van ondernemingen, maar juist van het ontbreken daarvan. De besproken auteurs hebben gemeen dat zij de oorzaak van wetsovertreding leggen bij organisatorische tekortkomingen en gebreken van ondernemingen. Zij zien de onderneming als in meer of mindere mate (in)competent tot regelnaleving. Deze visie staat in dit hoofdstuk centraal. Daarbij gaat het niet om het motief voor overtreding (dat is niet aanwezig of is gegeven en dus voor ieder gelijk), maar om de vraag in hoeverre ondernemingen in staat zijn om de wet na te leven. Het gaat niet om het *willen* naleven, maar om het *kunnen*. Organisatorische tekortkomingen vormen daarmee de oorzaak van wetsovertreding. Andersom geeft de afwezigheid van dergelijke tekortkomingen de mogelijkheid wettelijke voorschriften wel na te leven.

Een tweede hypothese is dat enkele organisatorische tekortkomingen in verband kunnen worden gebracht met regelovertrading. Gesproken is onder andere over een tekort aan informatie en gebrekkige zelfcontrole. Ook zijn genoemd mismanagement, slechte communicatie, interne conflicten en kennisgebrek. Er zijn vele organisatorische gebreken te bedenken die van invloed kunnen zijn op de naleving van regels door ondernemingen. Ook zijn enkele organisatiekenmerken/instrumenten benoemd die de gebreken kunnen opheffen en kunnen leiden tot betere naleving, zoals managementinformatiesystemen, zelfregulering en *compliance officers*. Vertaald naar de naleving van milieu- en arboregels betekent dit bedrijfsinterne milieu- en arbozorg, onder andere door het invoeren van milieu- en arbozorgsystemen en het aanstellen van milieu- en arbocoördinatoren. Ook is de bedrijfsinterne communicatie met betrekking tot milieu- en arboaspecten van belang.

Ik zou al deze organisatorische kenmerken onder één noemer willen brengen: *professionaliteit*. Onder professionaliteit wordt hier verstaan het beschikken over de voor de volledige beheersing van het bedrijfsproces noodzake-

lijke kennis en kunde. In de volgende paragraaf staat de rol van professionaliteit bij de naleving van milieu- en arboregels door afvalverwerkende en textielveredelende bedrijven centraal: hangen verschillen in de mate van naleving van wettelijke regels samen met verschillen in de professionaliteit van ondernemingen?

### 5.3 PROFESSIONALITEIT: KENNIS EN KUNDE

#### 5.3.1 *Inleiding*

In § 3.4.2 werd gesteld dat bedrijven niet alleen de wet moeten *willen* naleven, ze moeten het ook *kunnen*. Het naleven van bijvoorbeeld milieu- en arbowetgeving stelt eisen aan de kennis en vaardigheden van medewerkers en de technische middelen van bedrijven. Een bedrijf moet over voldoende *hardware* en *software* beschikken, moet het eigen bedrijfsproces goed in de hand hebben en moet voldoende kennis en kunde in huis hebben om milieu- en arboregels naar behoren te kunnen naleven. Kortom, het kunnen naleven van milieu- en arboregels vergt een bepaalde mate van professionaliteit (Arts e.a., 1998:33). Deze professionaliteit komt tot uiting in de ter beschikking staande apparatuur, de administratieve organisatie, de organisatiestructuur en het kennisniveau binnen het bedrijf ten aanzien regelgeving, management en technologie.

#### 5.3.2 *Professionaliteit in de afvalverwerkingbranche en de textielveredelingsindustrie*

##### *Kennis en kunde*

Het beschikken over kennis en techniek is voor textielveredelingsbedrijven noodzakelijk om milieu- en arboregels na te kunnen leven. Dat geldt vooral voor de cuwvo-bepalingen<sup>6</sup> in de nieuwe wvo-vergunningen. Deze bepalingen schrijven voor dat kleurstoffen en milieuschadelijke textielhulpstoffen uit het afvalwater moeten worden gehaald. Het verwijderen van deze stoffen uit afvalwater vergt zeer geavanceerde technieken. Deze technologie en de hier-

---

6. De Coördinatiecommissie Uitvoering Wet Verontreiniging Oppervlaktewater (cuwvo) heeft tot taak de nodige eenheid van beleid te bevorderen ten aanzien van onderwerpen die bij de uitvoering van de Wet Verontreiniging Oppervlaktewateren door de daarmee belaste overheidsorganen om een gelijke benadering vragen. In 1988 en 1993 bracht de cuwvo rapporten uit over de afvalwaterproblematiek binnen de textielveredelingsindustrie. Door de commissie is onderzoek gedaan naar de technische mogelijkheden voor terugdringen van de verontreiniging van het afvalwater van textielveredelingsbedrijven. Door de commissie zijn een aantal bepalingen voorgeschreven die in de wvo-vergunningen van textielveredelingsbedrijven moeten worden opgenomen.

voor benodigde kennis ontbreken nog grotendeels. Het kunnen naleven van de cuwvo-bepalingen stelt aanzienlijke eisen aan kennis en technologie. Daarbij vergt de naleving van met name de cuwvo-bepalingen veel onderzoek.

Daartegenover staat dat de kennis ten aanzien van de productietechniek zeer groot is binnen de branche. De productietechnieken kennen immers veelal een ontwikkeling van 150 jaar. De ontwikkeling van milieutechnologie is echter van veel recentere datum en niet eigen aan het productieproces. Textielveredelingsbedrijven weten dus wel hun machines te optimaliseren en allerlei bronmaatregelen toe te passen, maar kennis van *end-of-pipe*-technieken is er veel minder. Door het proces van watergebruik dat eigen is aan de textielveredeling zullen er echter altijd wel *end-of-pipe*-technieken moeten worden toegepast.

Een voorbeeld hiervan is TN2. Om de milieubelasting zoveel mogelijk te beperken, doet TN2 veel aan hergebruik en preventie. In de jaren tachtig is bijvoorbeeld een systeem voor het terugwinnen van verf ingevoerd, dat telkens wordt aangepast en geoptimaliseerd. Door procesoptimalisatie en het goed afstellen van installaties is het watergebruik met 80% teruggebracht. De belangrijkste maatregel die TN2 de afgelopen jaren voor het milieu heeft genomen, is de omschakeling van het gebruik van verf met een terpentinebasis (een koolwaterstof) op het gebruik van verf op waterbasis. Dit heeft een enorme reductie van de milieubelasting opgeleverd. TN2 is volgens de milieuwethandhavers een bedrijf dat goed weet waar de pijnpunten in de bedrijfstak liggen. Het bedrijf is hartstochtelijk voorstander van bronmaatregelen als hergebruik en preventie, in tegenstelling tot zuivering achteraf. Bij hergebruik en preventie is volgens de bedrijfsleider sprake van een 'win-win-situatie', het is beter voor het milieu én het bedrijf.

Ook in de afvalverwerkingbranche is het van groot belang te beschikken over de benodigde kennis en techniek om milieu- en arboregels te kunnen naleven. Het gebrek aan professionaliteit van afvalverwerkende bedrijven is volgens veel ondernemers en handhavers de belangrijkste oorzaak van het niet kunnen naleven van milieu- en arboregelgeving. Afvalverwerking is een hectische en gecompliceerde bedrijfsactiviteit, waarbij snel iets misgaat. In tegenstelling tot andere bedrijven krijgt een afvalverwerkend bedrijf geen homogene grondstoffen aangeleverd. De hoeveelheid en de kwaliteit van de aangevoerde afvalstoffen laten zich moeilijk voorspellen en veranderen continu. Dit kan leiden tot problemen bij de verwerking. Bovendien vragen de steeds strenger wordende milieueisen, de voortschrijdende technische inzichten en de ontwikkelingen in de markt om steeds nieuwe verwerkingsmethoden.

Door de toenemende milieueisen die de overheid en de markt stellen, is afvalverwerking een gecompliceerde activiteit geworden, waarvoor zeer veel technische, chemische en juridische kennis en deskundigheid nodig is. Naleving van milieuregels betekent dan ook het investeren in specifieke kennis en technologie. Voor stortplaatsen betekent dit bijvoorbeeld het aanbrengen van drainagesystemen voor het opvangen van percolatiewater en kennis omtrent eeuwigdurende nazorg. Voor afvalverbrandingsinstallaties betekent dit onder andere het installeren van uiterst gecompliceerde en kostbare rookgasreiniging- en meetsystemen. Verwerkers van gevaarlijk afval moeten voldoende kennis hebben van de aard en eigenschappen van de verschillende, vaak gemengd aangeleverde gevaarlijke afvalstoffen. Ook de nieuwe vergunning op hoofdzaken (zie § 7.6) bevat speciale bepalingen die een behoorlijke investering vragen, bijvoorbeeld het opzetten van een stoffenboekhouding, een milieujaarverslag en een milieuprogramma. Respondenten geven aan dat dit met name bij kleine, minder professionele bedrijven sprake is van het ontbreken van de benodigde kennis en techniek, waardoor deze bedrijven niet in staat zijn milieuvoorschriften voldoende na te leven. Bij bedrijven uit de categorie 'rommelaars' ontbreekt het veelal aan de kennis en middelen om het aangenomen afval volgens de voorschriften te kunnen verwerken.

In het vorige hoofdstuk is beschreven hoe de leiding van het afvalverwerkende bedrijf AO2 bewust besloot tot overtreding van milieuregels met het oog op het te behalen financiële voordeel. Daarnaast speelden allerlei technische problemen en een gebrek aan kennis en kunde een rol bij sommige overtredingen. De composteerinstallaties van AO2 vertoonden allerlei mankementen. Door de hoge vochtigheidsgraad en het stof in de composteerhallen begaven meetapparatuur, verlichting en aandrijvinginstallaties het regelmatig. Er was een gebrek aan onderhoud dat leidde tot hallen met scheuren en gaten, defecte voertuigen en met slib vervuilde wegen. Doordat het bedrijf de aangeleverde stoffen niet tot een homogeen grondproduct kon mengen, werkten de biofilters niet of niet optimaal. Dit veroorzaakt stankoverlast. De administratieve organisatie werd door accountants als volstrekt onvoldoende omschreven en de directeur en de bedrijfsleider van de hoofdvestiging van AO2 hadden geen relevante opleiding voor afvalverwerking. Veel van de problemen bij de naleving van milieuregels hingen overigens samen met het tekort aan verwerkingscapaciteit. Afval werd in de buitenlucht opgeslagen en de hallen werden tot aan het dak volgestort. AO2 bleek daardoor nauwelijks in staat een voldoende uitgecomposteerd product te kunnen maken.

Ook de naleving van de voorschriften uit de Arboregelgeving vergt een aanzienlijke mate van kennis en kunde. Dat geldt zeker voor bedrijven in de afvalverwerking- en textielveredelingbranche waarvan de aard het bedrijfspro-

ces de nodige risico's voor de gezondheid van werknemers kan meebrengen (denk aan de omgang met gevaarlijke stoffen en het bedienen van verbrandingsovens en drukinstallaties). Uit de casestudies blijkt dat er regelmatig ongelukken gebeuren met ernstig letsel als gevolg. Technische en chemische kennis is vereist met betrekking tot het onderkennen en in kaart brengen van de risico's van gevaarlijke stoffen en installaties, naast de administratief-organisatorische kennis die is vereist voor het opstellen van de voorgeschreven risico-inventarisatie en -evaluatie, de arbojaarplannen en -verslagen en andere arbobeleidstukken.

De mate van kennis en deskundigheid van een bedrijf hangt mede af van de ervaring en het opleidingsniveau van de medewerkers. De afvalbranche heeft lang een tekort gehad aan goed opgeleide mensen. In het verleden waren veel afvalverwerkers afkomstig uit de tweedehands oliehandel, de autosloperij en de aannemerij en hadden zij geen of weinig opleiding genoten. Deze mensen waren dan ook onvoldoende capabel om de ingewikkelde bedrijfsprocessen uit te voeren die op grond van de milieu- en arboregels vereist zijn. Hedendaagse afvalverwerking vereist specialisten met een HBO-opleiding of hoger. Een branchevertegenwoordiger: 'Vroeger waren er geen HBO'ers binnen de branche.' Wat dat betreft is de situatie de laatste jaren sterk verbeterd. Toch klagen enkele geïnterviewde milieucoördinatoren nog steeds over een gebrek aan milieu- en arbodeskundigheid binnen het bedrijf.

Bedrijven die milieuregels goed naleven kenmerken zich door de ruime investering in technische middelen en deskundigheid die hen in staat stellen de voortschrijdende milieuvoorschriften te kunnen blijven naleven. Dit hangt dus weer samen met de in het vorige hoofdstuk besproken investeringsruimte van een bedrijf, hetgeen afhankelijk is van de bedrijfseconomische situatie.

#### *Technische problemen, onderhoud en good housekeeping*

Behalve een gebrek aan kennis en kunde kunnen ook allerlei technische problemen leiden tot (ongewilde) milieuovertredingen. Installaties kunnen storingen vertonen, meetapparatuur kan kapot gaan en administratieve computerprogramma's kunnen gebreken vertonen. Als gevolg van deze technische problemen kunnen milieu- en arboregels worden overtreden. Dergelijke technische mankementen staan vrijwel nooit op zich. Technische mankementen kunnen bijvoorbeeld optreden wanneer installaties en apparatuur niet goed worden onderhouden, van onvoldoende kwaliteit zijn of voor processen gebruikt worden waarvoor ze niet zijn gebouwd. Soms komt het voor dat zich storingen of calamiteiten voordoen die niet zijn te voorzien of waarvoor na uitgebreid onderzoek toch geen oorzaak gevonden kan worden.

Een voorbeeld van een milieuovertreding als gevolg van technische problemen is dat de oudere verbrandingsovens van AO1 te veel koolmonoxide uitstoten. Door technische maatregelen zijn er wel forse verbeteringen bereikt, maar het lukt nog steeds niet om de laatste procenten van de norm in de vergunning te halen.

Overtredingen van milieu- en arboregels bij AO1 zijn ook vaak te wijten aan menselijke fouten. Als gevolg van een menselijke fout is gedurende ruim 12 uur met één van de ovens van AO1 afval verbrand zonder dat de rookgasreiniging in bedrijf was. Hierdoor werd het Besluit Luchtemissies Afvalverbranding overtreden. Door de provincie is terzake van deze overtreding een dwangsom-besluit genomen. Bij herhaling zal AO1 een dwangsom van f 50.000,- per keer moeten betalen. Door de bedrijfsleiding zijn maatregelen getroffen om herhaling van het incident te voorkomen.

Gevraagd naar de achterliggende oorzaken van de overtredingen stelt de directeur van AO1 allereerst dat de techniek niet onfeilbaar is en dat je altijd wordt geconfronteerd met technische problemen. In het interview zegt hij verder over de oorzaak van de overtredingen: 'De mensen hier zijn ook niet perfect. Daarnaast werken we met afval. Het pakt ook wel eens anders uit dan wij denken.' Door het laten volgen van cursussen en opleidingen door het personeel hoopt AO1 de kans op overtredingen te verminderen.

Technische problemen kunnen ook voortkomen uit het experimentele karakter dat veel afvalverwerkende bedrijven kenmerkt. Technologische ontwikkelingen, nieuwe regelgeving en nieuwe soorten afval vragen telkens om andere verwerkingstechnieken. Veel afvalverwerkende bedrijven ontwikkelen die nieuwe verwerkingstechnieken zelf. Nieuwe verwerkingstechnieken kunnen gepaard gaan met ongewenste bijverschijnselen of kinderziektes. Overtreding van voorschriften kan hiervan het gevolg zijn. Een voorbeeld van een dergelijk experimenteel bedrijf is Afvalverwerking Rijnmond (AVR).

In de jaren zestig werd het Europoort-Botlekgebied ontwikkeld. De gemeente Rotterdam realiseerde zich dat de gemeentelijke Afvalverbrander ROTEB niet genoeg capaciteit had om de toenemende stroom afval van industrie en huishoudens uit dat gebied te verwerken. Besloten werd in het gebied de grootste afvalverbrandingsinstallatie ter wereld te bouwen. AVR is in november 1968 opgericht en was in 1972 operationeel. Het bedrijf had toen zes roosterovens voor de verbranding van huishoudelijk afval en als eerste een oven voor de verbranding van chemisch afval. AVR heeft de verwerkingstechnieken en verbrandingsinstallaties zelf moeten uitvinden en ontwikkelen. Het experimentele karakter had ook gevolgen voor de milieuregelgeving. 'During the period of the old DTO-7, all was new and much had to be found out. Mr. Voots, former stoker at AVR, remembered how certain substances that would produce black smoke

were incinerated during the night, because otherwise it would be visible that some nasty stuff was being burnt. Intake checks and the incineration process were rather 'primitive' compared to how this is done now. There have also been a few accidents, no casualties though, but typical trial-and-error situations.' (Eberg, 1997:157).

Soms is het een incident of ongeval dat aan het licht brengt dat er technische en/of organisatorische maatregelen moeten worden genomen om herhaling van de overtreding te voorkomen. Zowel in de afvalverwerkingbranche als de textielveredelingbranche zijn hier voorbeelden van.

Bij AN2 heeft de laatste jaren een aantal incidenten plaatsgevonden met (mogelijke) nadelige gevolgen voor het milieu en de gezondheid van werknemers. Een incident betrof een plotselinge stofoverlast, hetgeen niet gemeld werd aan de provincie. Hierdoor was sprake van overtreding van een vergunningvoorschrift. Van deze overtreding is geen proces-verbaal opgemaakt, maar er is wel een waarschuwing uitgeschreven. Naar aanleiding van dit incident zijn technische en organisatorische maatregelen getroffen, waaronder een plan om verspreiding van stof terug te dringen, aanpassing van het sproeisysteem, gedeeltelijke vernieuwing van de overkapping van de afvoerband en verbetering van afdichtingen. Daarnaast is een voorlichtingsbijeenkomst voor werknemers georganiseerd waarbij stil werd gestaan bij het incident en de noodzaak van tijdige melding. Een en ander is ook in een procedure in het milieuzorgsysteem vastgelegd.

Een ernstiger incident was de brand die in een weekend in een partij tijdelijk opgeslagen gevaarlijk afval ontstond. De oorzaak van de brand lag bij het aangeleverde afval, maar AN2 had wel in staat moeten zijn dit aan de bedrijfstak inherente risico goed te kunnen ondervangen. Volgens de milieuwethandhavers is AN2 hierin tekortgeschoten. Zo werd er bij de acceptatie niet goed gecontroleerd of de samenstelling van het aangeleverde afval wel overeen kwam met hetgeen de vrachtbrief van de aanbieder aangaf. Gezien de complexiteit van de aangeleverde partijen werd na de brand duidelijk dat er organisatorisch een en ander verbeterd moest worden. Enkele verantwoordelijke medewerkers zijn gedegradeerd. Verder zijn er organisatorische maatregelen genomen om herhaling te voorkomen. Bij de acceptatie van afval is AN2 na de brand zeer oplettend geworden. Zo ging er een gerucht dat er in een partij gevaarlijk afval Natrium zou zitten, hetgeen in strijd was met de vergunning. Medewerkers zijn toen samen met de milieuwethandhavers 's nachts nog op zoek gegaan naar het Natrium.

In 1997 deed zich bij TN1 een ongeval voor. Een werknemer mengde onbedoeld twee stoffen bij elkaar, hetgeen een explosie veroorzaakte. De werknemer werd met brandwonden in het ziekenhuis opgenomen. Het ongeval werd gemeld aan de Arbeidsinspectie. Naar aanleiding van de melding bracht de

arbeidsinspecteur een bezoek aan TN1 en controleerde het bedrijf op de naleving van de Arbowetgeving. Hij constateerde diverse tekortkomingen en maakte proces-verbaal op. Het ongeval en het daarop volgende onderzoek van de Arbeidsinspectie maakten pijnlijk duidelijk dat TN1 de verplichtingen uit de Arbowet had onderschat en dat er aan de arbeidsomstandigheden binnen het bedrijf het een en ander schortte. Dit ongeval heeft er wel toe geleid dat TN1 de noodzaak tot betere arbozorg is gaan inzien en diverse maatregelen heeft getroffen om de naleving van arboregelgeving te verbeteren.

Tenslotte kan hier gewezen worden op het begrip van *good housekeeping* en het belang van goed onderhoud binnen de onderneming. Goed onderhoud en *good housekeeping* betekenen onder andere dat installaties regelmatig nagekeken worden en indien nodig gerepareerd, dat chemicaliën en andere stoffen en materialen waarmee gewerkt wordt na gebruik veilig worden opgeborgen en dat de werkplaats en het bedrijfsterrein goed worden schoongehouden. Bij professionele ondernemingen worden hiervoor voldoende tijd en middelen vrijgemaakt en zijn regelmatig onderhoud en de plicht tot *good housekeeping* vastgelegd in bedrijfsinterne instructies en procedures. Een gebrek aan onderhoud en *good housekeeping* kan leiden tot situaties die in strijd zijn met milieu- of arbovoorschriften. Ondernemingen staan overigens meestal vrij positief tegenover milieu- of arbovoorschriften op het terrein van *good housekeeping*: naleving vraagt doorgaans weinig investering en is ook in het belang van het bedrijf.

### 5.3.3 Conclusie

Naleving van milieu- en arboregels vereist een bepaald niveau van de kennis en kunde van medewerkers en de ter beschikking staande technologie. Onvoldoende professionaliteit kan leiden tot het niet kunnen naleven van milieu- en arboregels. Professionaliteit van een onderneming uit zich onder andere in de deskundigheid van management en werknemers, in de technische middelen, in de administratieve organisatie, in het onderhoud en meer in het algemeen in de punctualiteit en de beheersing van de bedrijfsvoering. De bestudeerde regelnalevers zijn professioneler dan de regelvertreders. Deze hogere mate van professionaliteit heeft overigens niet alleen betrekking op het terrein van de naleving van milieu- en arboregels, maar op alle facetten van de bedrijfsvoering.

Een aardige illustratie biedt in dit verband het afvalverwerkende bedrijf AN2. Milieurechthandhavers omschrijven de houding van AN2 ten aanzien van milieuzorg en -regelnaleving als professioneel. AN2 heeft de zaken zeer goed georganiseerd en is zeer punctueel. AN2 tikte zelfs de overheid op de vingers omdat



deze geen genummerde schriftelijke stukken naar het bedrijf stuurde. De nummering is noodzakelijk om aan de certificerende instelling te kunnen aantonen dat er geen bladzijden tussenuit zijn gehaald. Ook blijkt de punctualiteit uit het computersysteem waarmee de milieu- en arbocoördinator werkt. Wanneer de provinciale handhaver te laat is met zijn controle dan wordt hij door de coördinator zelf opgebeld omdat hij van de computer door krijgt dat het tijd is voor een controlebezoek.

Deze paragraaf wordt afgesloten met een vrij uitgebreid voorbeeld dat bovenstaande conclusie met betrekking tot de samenhang tussen professionaliteit en regelnaleving goed illustreert. Het slibverwerkende bedrijf AO3 vormt wellicht het beste voorbeeld van een casestudie waarin sprake was van een gebrek aan vrijwel alle besproken aspecten van professionaliteit en waar bovendien sprake was van structurele overtreding van milieu- en arbovoorschriften.

De bedrijfsvoering van AO3 werd vanaf het begin gekenmerkt door een aaneenschakeling van calamiteiten en storingen. Bij het ontwerpen van de fabriek zijn vele fouten gemaakt. De slibverbrandingsinstallatie was ontworpen door de directeur zelf. Bij het ontwerp waren allerlei technieken en installaties aan elkaar gekoppeld, waarvan niet bekend was hoe deze in de praktijk zouden functioneren. Daarnaast was er een verkeerde keuze van materialen en apparatuur gemaakt. Zo had de verbrandingsoven geen goede vuurvaste laag waardoor bij hoge temperatuur de bemetseling rond de oven meerdere malen instortte. Daardoor moest tijdens de verbranding de temperatuur van de oven laag worden gehouden, hetgeen tot gevolg had dat de emissie van koolmonoxide hoger was dan toegestaan. Verder was de installatie zo ontworpen dat eigenlijk altijd op de maximale capaciteit moest worden gedraaid. Dit leidde tot snelle slijtage. Een andere ontwerpfout was dat veel onderdelen niet of zeer moeilijk bereikbaar waren. Onderhoud of inspectie kon dan niet of niet zonder halsbrekende toeren gepleegd worden. Tenslotte was er geen vloeistofdichte vloer aangelegd, terwijl op het bedrijfsterrein slakken en assen werden gekoeld met vervuild proceswater.

Tijdens de opstart van de fabriek kwamen de ontwerpfouten al snel aan het licht. De grootste problemen ontstonden bij de schroeven en transportkettingen die nodig zijn bij het transport van het slib. De kettingen liepen vast of braken af omdat er geen smeerpunten waren aangebracht. Ook de waterzuivering werkte niet goed en er waren problemen met de naverbrander en de oven. Om de oven en de naverbrander te ontsteken, moest een doekje doordrenkt met olie op de branders gegooid worden. Dit leidde tot een ongeval. Door de ontwerpfouten lag de fabriek al snel stil en moest AO3 het aangeleverde slib laten storten. Dit betekende een kostenpost van f 250.000,- per week.

Eén van de belangrijkste problemen van de installatie was de grote hoeveelheid stof die vrijkwam bij de verbranding van het slib. Het stofprobleem was soms zo groot dat er bijna geen zicht meer was in de fabriekshal. Door het stof raakte meetapparatuur verstopt, raakte de besturing van slag en werden onderdelen van het systeem ontregeld. Het stof bevatte bovendien schadelijke stoffen, zodat sprake was van een ongezonde situatie voor de operators in de fabriekshal. De rookgasreiniginginstallatie was niet geschikt voor het afvangen van de grote hoeveelheid fijn stof. Daardoor functioneerde ook de waterzuivering slecht en werden de lozingsnormen overschreden. AO3 veroorzaakte ook veel stof- en stankoverlast voor de omgeving. Over geen enkel ander bedrijf kwamen zoveel klachten binnen bij de provincie.

Behalve de ontwerpfouten leidde een gebrek aan onderhoud tot problemen in de bedrijfsvoering. Er vond bij AO3 onvoldoende onderhoud plaats om de installatie goed te laten functioneren. De fabriek maakte een stoffige en slordige indruk. Overal lagen gereedschap, installatieonderdelen, smeermiddelen en vooral veel stof. AO3 had geen technische dienst die belast was met onderhoud. Het onderhoud moest worden uitgevoerd door de operators, een taak waar ze niet voor waren opgeleid. Het onderhoud werd uitgevoerd voor zover de middelen en de tijd dit toelieten. Onderhoud viel meestal samen met calamiteiten waardoor de installatie toch al stillag. Door de veelheid aan storingen werd de werkdruk voor de operators zo groot dat er geen tijd meer was om op te ruimen of schoon te maken. Men liep achter de feiten aan. Voor de reparatie van lekkages van slib was zo weinig tijd dat deze slechts op provisorische wijze of niet werden gerepareerd. Delen van de installatie werden letterlijk met plakband bij elkaar gehouden.

Een ander probleem vormde het rookgasreinigingresidu – vliegashoudend slakken – dat vrijkwam bij slibverbranding en gold als gevaarlijk afval. Het rookgasreinigingresidu werd opgeslagen in zogenaamde *big bags*. De *big bags* werden vervoerd met een vorkheftruck. Werknemers gingen hierbij ruw en slordig te werk, waardoor de *big bags* scheurden. Ook gebeurde het wel dat er *big bags* werden vervoerd die niet goed waren afgesloten. Het gevolg was dat er veel rookgasreinigingresidu achterbleef op de klinkerbestrating.

Verder werd de administratie van AO3 gevoerd door een ander bedrijf (waarvan de directeur van AO3 eigenaar was) dat elders in het land was gevestigd. Dit ging niet goed, er was sprake van een onoverzichtelijke administratie. Bestellingen voor AO3 liepen via het andere bedrijf en die betaalde facturen eenvoudig niet. Het kwam voor dat onderdelen per rembours werden geleverd en dat het dan betaald moest worden uit de personeelskas of dat het personeel zelf het geld bijeen zamelde.

De vele technische mankementen en andere problemen waren het gevolg van een gebrek aan professionaliteit. De oprichter van de fabriek bleek niet in staat om een goede installatie te bouwen. Daarvoor ontbrak het hem aan kennis

en ervaring. Daarnaast was ook bij de bedrijfsvoering sprake van een gebrek aan professionaliteit. Met name de directeur ontbrak de kwaliteiten om een bedrijf als AO3 te leiden. Er was geen managementteam, de directeur besliste alles zelf en er was nauwelijks sprake van communicatie. Ook was er geen echt bedrijfsbeleid, alles gebeurde ad hoc. De directeur voerde bovendien een slecht financieel beleid. Hij maakte veel onnodige kosten. Vanuit een korte termijn visie nam hij beslissingen die het toch al in problemen verkerende bedrijf ernstig schaadden. Daarbij werd AO3 beschouwd als 'het kindje van de directeur', hetgeen de rationaliteit van zijn besluitvorming nadelig beïnvloedde. De directeur leed aan een ernstige mate van 'tunnelzicht', waardoor hij niet langer openstond voor signalen van de omgeving of eigen werknemers.

Bovenstaand voorbeeld laat zien hoe een gebrek aan professionaliteit leidt tot regelovertredingen. Alle in deze paragraaf besproken aspecten van professionaliteit komen in het voorbeeld terug: onvoldoende kennis om een goede installatie te bouwen, onvoldoende kennis en kunde voor een goede bedrijfsvoering, onvoldoende onderhoud, een slordige manier van werken en als gevolg hiervan allerlei technische storingen. Overtreding van milieu- en arboregels was het onvermijdelijke resultaat.

## 5.4 BEDRIJFSINTERNE MILIEU- EN ARBOZORG

### 5.4.1 *Inleiding*

Een bijzonder aspect van professionaliteit ten aanzien van het naleven van milieu- en arboregels is de bedrijfsinterne milieu- en arbozorg. Professionaliteit betekent in dit verband het op structurele wijze aandacht besteden aan de milieuhygiënische en arbeidsveiligheidsaspecten van het bedrijfsproces en de integratie van de zorg voor het milieu en arbeidsomstandigheden, alsmede de naleving van wettelijke regels in de bedrijfsvoering. De belangrijkste uitingen van milieu- en arbozorg zijn de invoering van een bedrijfsintern milieu- en arbozorgsysteem en het aanstellen van een milieu- en arbocoördinator. Daarnaast is de bedrijfsinterne communicatie over milieu- en arboregels een essentieel element, mede in het licht van de constatering in § 5.2 dat een gebrek aan communicatie kan leiden tot regelovertreding.

Van belang voor dit onderzoek is vast te stellen wat er in de onderzochte bedrijven aan milieu- en arbozorg wordt gedaan, welke voorzieningen zijn getroffen, wat de inhoud van deze voorzieningen is en hoe ze functioneren. In deze paragraaf wordt gekeken naar de rol van milieu- en arbozorg bij de naleving van milieu- en arboregels door afvalverwerkende en textielverdelende bedrijven. Centraal staat de vraag of verschillen in de milieu- en arbo-

zorg van ondernemingen samenhangen met verschillen in de mate van naleving van wettelijke regels.

#### 5.4.2 Milieu- en arbozorgsystemen en certificering

##### *Inleiding*

Al vanaf 1989 stimuleert de overheid de invoering van bedrijfsinterne milieuzorgsystemen door ondernemingen. In de notitie *Bedrijfsinterne milieuzorg* gaf de minister van VROM aan, dat het met het oog op het bereiken van een goede milieukwaliteit gewenst is, dat alle bedrijven beschikken over enige vorm van een goed functionerend milieuzorgsysteem. Onder milieuzorgsystemen wordt verstaan alle inspanningen en activiteiten van een bedrijf met betrekking tot het krijgen van inzicht in, het beheersen van en waar mogelijk verhinderen van de effecten van de bedrijfsvoering op het milieu.<sup>7</sup> Een milieuzorgsysteem houdt in alle beleidsmatige, organisatorische, administratieve en technische maatregelen die milieuzorg mogelijk maken. Een milieuzorgsysteem dient alle milieuaspecten in onderlinge samenhang te behandelen binnen een regelcyclus van planning, uitvoering, controle, rapportage en wederom planning (Van der Woerd e.a., 1990:4). Een bedrijfsintern milieuzorgsysteem legt het milieubeleid van een bedrijf vast, geeft aan wie verantwoordelijk zijn voor de uitvoering daarvan en voorziet in een terugkoppeling van gegevens door interne controles, *audits* en rapportages (Van Gestel, 1994:167). Het houdt in dat normvaststelling, controle en handhaving door het bedrijf zelf plaatsvinden.

Een milieuzorgsysteem bestaat volgens de notitie *Bedrijfsinterne milieuzorg* uit een aantal onderdelen:

- 1 Een milieubeleidsverklaring, waarin de directie aangeeft wat betreffende milieuzorg de belangrijkste doelstellingen zijn (bijvoorbeeld naleving van milieuvoorschriften, het zoveel mogelijk terugdringen van afvalstoffen en emissies van milieuschadelijke stoffen en het belang van milieuzorg ten opzichte van winst en continuïteit);
- 2 Een milieuprogramma met daarin de uit te voeren activiteiten op milieugebied;
- 3 Integratie van milieuzorg in de bedrijfsvoering, hetgeen betekent dat milieuzorg integraal onderdeel uit maakt van alle aspecten van de bedrijfsvoering en terug te vinden is in onder andere de organisatiestructuur, procedures, taakverdelingen en dergelijke;
- 4 Metingen en registraties waarmee de milieubelasting wordt gekwalificeerd, onder andere ten behoeve van de controle op de naleving van milieuvoorschriften;

---

7. Tweede Kamer 1988–1989, 20 633, nr. 3.

- 5 Interne controles, door middel waarvan kan worden nagegaan of het milieuzorgsysteem goed functioneert en of aan milieuvoorschriften wordt voldaan;
- 6 Interne voorlichting en opleiding, waardoor werknemers over de vereiste kennis over het milieuzorgsysteem beschikken en op de hoogte zijn van de voor hen geldende instructies en procedures;
- 7 Interne en externe rapportages, bijvoorbeeld in de vorm van een milieujaarverslag, waarmee het bedrijf intern aan de directie en extern aan belanghebbenden (waaronder de overheid) verantwoording aflegt over de milieubelasting en bereikte milieuprestaties;
- 8 Doorlichting van het totale milieuzorgsysteem (*milieuaudit*), waarbij naast de regelmatige partiële interne controles (zie onder 5) periodiek het functioneren van het hele systeem integraal wordt onderzocht. In principe dient een dergelijke *audit* door onafhankelijke derden te geschieden.

Bedrijfsinterne milieuzorgsystemen kunnen om verschillende redenen worden ingevoerd. Daarbij kan gedacht worden aan: uiten van maatschappelijke betrokkenheid, naleven van wettelijke regels, bedrijfsimago, continuïteit op lange termijn of stimulans van brancheorganisatie of andere derden zoals omwonenden, afnemers, verzekeraars en kredietverstrekkers. Een goed functionerend milieuzorgsysteem biedt een aantal voordelen voor een bedrijf, maar ook een aantal nadelen. Voordelen zijn een betere greep op de milieusituatie van het bedrijf, een kleinere kans op aansprakelijkheid voor milieuschade, mogelijke kostenbesparingen (minder betalen voor emissies en afgifte afvalstoffen, minder morsen), mogelijk eenvoudiger vergunningen en handhaving en een milieuvriendelijk imago bij klanten en omwonenden. Nadelen zijn de kosten en extra belasting van de onderneming tijdens ontwikkeling en invoering van een bedrijfsintern milieuzorgsysteem en een verzwaring van de administratieve werklast door de toename van instructies, registraties en rapportages (Glasbergen e.a., 1995:84).

Evenals op het terrein van het milieubeleid is zelfregulering binnen het arbobeleid een actueel thema (Bal en Stolker, 1997; Hazewindus e.a., 1998). De overheid streeft ernaar de beleidsvorming van arbeidsorganisaties te beïnvloeden en wenst het arbobeleid als een integraal onderdeel van de algemene bedrijfsvoering te doen beschouwen. In de arboregelgeving zijn daarom diverse zorgplichten en rapportageverplichtingen opgenomen. Deze voorschriften worden ook wel aangeduid als 'systeemverplichtingen' (onder andere Schaapman en Wilthagen, 1998). Een bedrijf moet onder andere de volgende zaken regelen:

- een duidelijke taakverdeling, alsmede duidelijke verantwoordelijkheden en bevoegdheden;
- een systeem voor voorlichting en onderricht, bijvoorbeeld een opleidingsplan;

- het verzamelen van relevante informatie voor bijvoorbeeld ongevallen en ziekteverzuim;
- het schriftelijk vastleggen van belangrijke procedures en werkwijzen binnen de organisatie;
- het opzetten van een inspectieprogramma;
- de organisatie van deskundige ondersteuning, onder andere door een Arbodienst;
- het voeren van beleid ten aanzien van ziekteverzuim en arbeidsomstandigheden;
- het opstellen van een arbojaarverslag en arbojaarplan voor bedrijven met meer dan 100 werknemers.<sup>8</sup>

Deze systeemverplichtingen zijn onderdelen van een arbozorgsysteem. In onderlinge samenhang vormen deze bepalingen de wettelijke verplichting voor arbeidsorganisaties tot het opzetten en onderhouden van een compleet arbozorgsysteem.

Veel van de onderzochte bedrijven zijn overigens van plan de kwaliteits-, arbo- en milieuzorgsystemen samen te voegen tot één integraal zorgsysteem. Omdat de zorgsystemen wat betreft systematiek op elkaar lijken, kan het efficiënt zijn ze te combineren tot één zorgsysteem dat let op alledrie de aspecten. Door het koppelen van de zorgsystemen kan zelfs een wederzijds versterkend effect ontstaan (Zwetsloot en Sprengers, 1992).

Sluitstuk van het opzetten van een bedrijfsintern zorgsysteem is certificering. Certificering houdt in dat een onafhankelijke instelling nagaat of een zorgsysteem aan een aantal vooraf gestelde normen voldoet, waarna ten bewijze daarvan een certificaat wordt afgegeven (Blomberg, 2000:295). Een certificaat is een door een derde instantie – de certificerende instelling – afgegeven keurmerk dat het systeem aan bepaalde vereisten voldoet. Na certificatie ziet de certificerende instelling er periodiek op toe dat het bedrijf aan de eisen blijft voldoen. De certificerende instelling kan eveneens worden erkend en gecontroleerd, namelijk door de Raad van Accreditatie. Deze Raad kan bepaalde instellingen bevoegd verklaren tot het afgeven van certificaten en ziet er vervolgens op toe dat de betrokken instellingen slechts dan een certificaat afgeven indien aan de betreffende eisen is voldaan.

Ten aanzien van de zorg voor arbeidsomstandigheden is er nog geen certificaat. Op het terrein van kwaliteitszorg is het zogenaamde ISO-certificaat toonaangevend. In de laatste versie hiervan, ISO 14.001, is ook de certificering van milieuzorg inbegrepen.<sup>9</sup> ISO 14.001 eist naleving van wet- en regelgeving en continue verbetering van milieuprestaties. Op het terrein van milieuzorg kan ook nog registratie van het zorgsysteem plaatsvinden op basis van de

---

8. Deze verplichting is onder de Arbowet 1998 komen te vervallen.

normen van de Europese EMAS-verordening.<sup>10</sup> Daarnaast heeft de bedrijfstak afvalverwerking een eigen certificaat in het leven geroepen.<sup>11</sup> Het beschikken over dit certificaat is voorwaarde voor lidmaatschap van de brancheorganisaties.

*Milieuzorgsystemen in de afvalverwerking- en textielveredelingbranche*

In de casestudies is ruim aandacht besteed aan – indien aanwezig – de arbo- of milieuzorgsystemen van de ondernemingen.<sup>12</sup>

Verschillende afvalverwerkende bedrijven zijn begonnen met het invoeren van een milieuzorgsysteem, omdat de brancheorganisaties dit verlangden van hun leden. Pas later zijn veel bedrijven de voordelen van zo'n systeem gaan inzien, want milieuzorg betekent ook kostenbesparing en kwaliteitsbeheer. Bovendien wordt het bedrijfsproces er overzichtelijker en efficiënter door. Een milieuzorgsysteem geeft systematiek aan de hectische bedrijfsvoering die de afvalverwerking eigen is. Sommige afvalverwerkers hebben een milieuzorgsysteem omdat klanten dat verlangen. Dit geldt vooral voor verwerkers van gevaarlijk afval; die hebben de chemische industrie als klant en die stelt – in tegenstelling tot veel andere ontdoeners – het hebben van een milieuzorgsysteem als voorwaarde voor de verwerking van haar afval.

Hieronder wordt kort een indruk gegeven van de milieuzorgsystemen van de drie regelnalevers in de afvalverwerkingbranche.

Sinds 1994 hanteert AN1 op haar stortplaatsen een milieuzorgsysteem. De opzet van een milieuzorgsysteem komt in eerste instantie voort uit de eis van de branchevereniging. AN1 is echter van mening dat een zorgsysteem ook duide-

- 
9. Ten tijde van het onderzoek waren er verschillende bedrijven die beschikten over een milieu-certificaat op basis van British Standard (BS) 7750. In 1996 is in Nederland BS 7750 vervangen door ISO 14.001. De normen zijn voor wat betreft inhoud en eisen vergelijkbaar (Gunster, 1996:207).
  10. EEG-verordening nr. 1836/93 van de Raad van de Europese Gemeenschappen, 29 juni 1993, PBEG L 168.
  11. In 1995 hebben de vvav, de nvga, de Vereniging Afvalbeheer (Vereniging van Nederlandse particuliere bedrijven in integrale afvalverwijdering), de BRBS (Vereniging van Logistieke Centra voor Sorteerstromen) en de deelmarkt Afvalstoffen- en kipautovervoer van TLN (Transport en Logistiek Nederland) de onafhankelijke stichting Certiva voor de certificatie van afvalverwerkende bedrijven opgericht. Deze stichting is onder meer verantwoordelijk voor het opstellen van eisen voor milieu- en kwaliteitssystemen en het toezicht op de uitvoering van de certificatiwerkzaamheden. Het is de bedoeling dat de integratie van het door Certiva gecertificeerde milieuzorgsysteem met andere systemen, zoals ISO 14.001 en de EMAS-verordening, mogelijk is. Certiva is als certificerende instelling erkend door de Raad voor Accreditatie. In het bestuur en de overige organen van de Stichting zijn bovengenoemde instellingen vertegenwoordigd.
  12. Daarbij is gekeken naar: de reden van invoering, integratie in bedrijfsvoering, voorlichting en opleiding, instructies en procedures, certificering, inspecties of *audits*, verslaglegging en rapportage (intern en extern).

lijke voordelen met zich meebrengt voor de bedrijfsvoering en het beheer van een stortplaats. Dit geldt met name voor het naleven van de vergunningvoorschriften. Verder diende het zorgsysteem als basis voor een nieuwe milieuvergunning. Ook voor het personeel biedt het zorgsysteem voordelen: door instructies en procedures bestaat er meer duidelijkheid over taken en verantwoordelijkheden. Verder levert het milieuzorgsysteem informatie over de bedrijfsvoering. Deze informatie wordt wekelijks gerapporteerd aan de bedrijfsleiding. De informatie die AN1 op grond van de vergunning aan de handhavers moet verstrekken, wordt ook verkregen met behulp van het milieuzorgsysteem. Door het milieuzorgsysteem is de werkwijze op de stortplaatsen inzichtelijker geworden, hetgeen er mede toe leidt dat in een vroegtijdig stadium afwijkingen of onvolkomenheden wordenesignaleerd. Hiermee ontstaat de mogelijkheid om eerder in de bedrijfsvoering in te grijpen.

Om de milieu- en arbobeleidsverklaringen te implementeren en de zorg voor het milieu in de totale bedrijfsvoering te verankeren, is door AN2 een milieu-, arbo- en kwaliteitszorgsysteem opgezet en ingevoerd. Reden om over te gaan tot invoering van een zorgsysteem was het besef van het management dat het noodzakelijk was voor een goede bedrijfsvoering. De wens om dit goed, veilig en milieuvriendelijk te werken, is doortrokken door de hele organisatie. Het management draagt het sterk uit. Een goede bedrijfsvoering was ook belangrijk omdat overheidsorganisaties belangrijke klanten zijn van AN2. Daarnaast werd vanuit het moederbedrijf een duidelijk signaal gegeven dat er hoge eisen worden gesteld aan de manier van werken. Ook imagoverbetering en persoonlijke overwegingen speelden een rol. Een lid van de directie: 'Ik wil niet in de krant staan wegens gerommel en ik wil ook niet naast het sterf- of ziektebed van een werknemer komen te staan.' Ook was er de overtuiging dat een milieu- en arbozorgsysteem zich op termijn terugverdient. Volgens het directielid is tegenwoordig absoluut noodzakelijk een zorgsysteem te hebben. In de jaren tachtig gold dit al voor kwaliteit, nu ook voor milieu en arbo. Het zorgsysteem van AN2 is opgebouwd uit een drie onderdelen. Deze zijn:

- het beleidshandboek met als belangrijkste documenten de beleidsnota en de beleidsverklaring ten aanzien van Kwaliteit, Veiligheid en Milieu. Deze nota, de beleidsverklaring en ook de specifieke doelstellingen en uitvoeringsplannen zijn opgenomen in een beleidshandboek;
- het procedurehandboek voor alle kwaliteit- en milieukritische werkzaamheden. In deze procedures zijn de van toepassing zijnde vergunningen verwerkt, ofwel uitgewerkt in een afzonderlijk instructie;
- standaarddocumenten die in de dagelijkse praktijk gebruikt worden om naleving van het systeem te vereenvoudigen.

Het milieuzorgsysteem is gecertificeerd volgens ISO 14.001.



In 1993 introduceerde AN3 een 'Handboek Milieuzorgsysteem' voor haar stortplaats. De stortplaats was de eerste werkmaatschappij binnen het bedrijf met een milieuzorgsysteem. Het systeem is zo ingericht, dat de bedrijfsvoering middels procedures continu wordt begeleid. Alle onderdelen van de werkzaamheden zijn in het systeem vastgelegd en worden deels intern gecontroleerd. Risico's ten gevolge van de bedrijfsvoering worden hiermee zoveel mogelijk uitgesloten. In het Handboek Milieuzorg zijn procedures opgenomen voor onder meer:

- acceptatie en controle van afvalstoffen;
- storten, verdichten en tussenafdekken;
- gas onttrekken en monitoren van percolatiewater;
- voorkomen en bestrijden van hinder (geur, vogels, ongedierte, zwerfvuil).

De instructies zijn zo opgesteld dat ook medewerkers met een laag opleidingsniveau ermee kunnen werken.

Het milieuzorgsysteem van de stortplaats dient als basis voor de ontwikkeling van milieuzorg bij de andere bedrijfsonderdelen. Eind 1996 werd binnen het composteerbedrijf het 'Handboek Kwaliteitsborging GFT-compost' ingevoerd. Alle betrokken medewerkers dienen de in dit handboek neergelegde verplichtingen na te komen. Het kwaliteitssysteem is gericht op een doelmatige verwerking van GFT-afval op zowel materiaaltechnisch als milieuhygiënisch verantwoord niveau. Basis voor het kwaliteitssysteem zijn de eisen van het KIWA-keurmerk voor compost, de milieuvergunning en de maatschappelijk aanvaarde randvoorwaarden voor de bewerking van afvalstoffen. In het handboek moet nog een milieu- en arboparagraaf worden ingevoegd. Het doel van AN3 is om hier één gecombineerd zorgsysteem van te maken met aandacht voor milieu-, arbeidsomstandigheden en kwaliteit. AN3 streeft ernaar om de verschillende zorgsystemen te laten certificeren en extern te laten controleren.

Ook de brancheorganisatie van de textielveredelingsindustrie verlangt de invoering van een bedrijfsintern milieuzorgsysteem van haar leden. Een voortgangsonderzoek in 1993 gaf aan dat de meeste leden stappen hadden ondernomen om een milieuzorgsysteem binnen het eigen bedrijf te realiseren. Onderzoek van de Inspectie Milieuhygiëne in datzelfde jaar toonde daarentegen aan dat aan het opzetten van een bedrijfsintern milieuzorgsysteem bij de meeste bedrijven nog niet veel werd gedaan. De aandacht richtte zich vaak op ad hoc voorkomende milieuknelpunten in het productieproces (Inspectie Milieuhygiëne, 1994). Uit de gesprekken met respondenten blijkt dat ook nu nog veel bedrijven moeite hebben met het opstellen en implementeren van een bedrijfsintern milieuzorgsysteem. Het opstellen van een milieuzorgsysteem vraagt een grote inspanning van een bedrijf. In beide branches hebben vooral kleine bedrijven moeite met milieuzorg.

Net als bij de afvalverwerkingbranche wordt hieronder een korte indruk gegeven van de milieuzorgsystemen van de drie regelnalevers in de textielveredelingbranche.

Enkele textielveredelingsbedrijven die meededen aan dit onderzoek maken deel uit van één concern. Volgens het jaarverslag wordt er binnen het concern voortdurende en toenemende aandacht besteed aan de zorg om het milieu. Deze aandacht richt zich enerzijds op maatregelen en investeringen om nadelige gevolgen van productieprocessen op het milieu te voorkomen en anderzijds op onderzoek hoe met andere grondstoffen en hulpmiddelen en met andere procesvoering een geringere milieubelasting kan worden gerealiseerd. Daarbij wordt echter wel opgemerkt dat bij deze inspanningen niet uit het oog dient te worden verloren dat milieumaatregelen kostenverhogend werken en invloed hebben op de internationale concurrentiepositie. Het beleid van het concern is dat de werkmaatschappijen zelf het initiatief nemen om milieuproblemen op te lossen. De bedrijven dienen niet te wachten op activiteiten van de overheid alvorens tot actie over te gaan, maar er zelf voor te zorgen dat de vergunningen *up to date* blijven, dat er onderzoek wordt gedaan naar bodemverontreiniging, enzovoorts.

TN3 is de grootste en belangrijkste werkmaatschappij van het concern. Vanaf eind jaren tachtig is TN3 op zeer serieuze wijze begonnen met het treffen van milieumaatregelen als bodemonderzoek, het terugbrengen van emissies van schadelijke stoffen naar lucht en water, het doen van onderzoek naar het gebruik van milieuvriendelijker technieken en het opzetten van een milieuzorgsysteem. De belangrijkste reden hiervoor was dat TN3 tot in de jaren tachtig zo'n grote belasting van het milieu veroorzaakte dat het bedrijf zich realiseerde dat er wel maatregelen *moesten* worden genomen. Hoewel dit nog niet had geleid tot acties van omwonenden of de lokale overheden besepte de directie dat dit niet erg lang kon uitblijven. Het imago van TN3 naar de buitenwereld toe speelde daarbij een rol. TN3 is nu een koploper wat betreft milieuzorg en verzorgt een gidsfunctie voor de andere bedrijven in de branche. Het modelzorgsysteem dat de branchevereniging heeft geïntroduceerd voor de hele bedrijfstak is afgeleid van het milieuzorgsysteem van TN3. De RIMH beoordeelde de milieuzorg in de praktijk door TN3 met de hoogste score, waarbij werd vermeld dat TN3 wat dat betreft als voorbeeld voor de branche kan dienen.

TN1 werkt aan de invoering van een bedrijfsintern milieuzorgsysteem. Het bedrijf is begin jaren negentig begonnen met het registreren van de afvalstromen binnen het bedrijf. Dit vormt de basis van het milieuzorgsysteem. Men is hiermee begonnen omdat dit het meest urgent was voor het bedrijf. Er wordt namelijk veel bedrijfsafval geproduceerd. Daarnaast bleek dat veel stoffen herbruikbaar waren. Per afdeling zijn de afvalstromen geïnventariseerd en zijn vervol-

gens maatregelen opgesteld. Dit alles is neergelegd in een Handboek Milieuzorg. Elke afdeling heeft een eigen onderdeel van het handboek met instructies en procedures. Het handboek wordt elk jaar aangepast. Langzamerhand is het milieuzorgsysteem op andere onderwerpen uitgebreid. Geheel compleet is het echter nog niet. Zo bevat het systeem geen milieuprogramma, zijn er alleen nog instructies en procedures met betrekking tot afval en zijn er wel lijsten met gebruikte stoffen samengesteld, maar daarbij zijn geen hoeveelheden vermeld. Vanwege het fragmentarische en onvolledige karakter van het milieuzorgsysteem van TN1 is de gemeentelijke milieuwethandhaver van mening dat er bij TN1 niet echt sprake is van een integraal milieuzorgsysteem, hooguit van onderdelen die op zich wel een goede basis kunnen vormen voor een milieuzorgsysteem. De verdere uitwerking van het milieuzorgsysteem heeft geen prioriteit. Volgens de bedrijfsleider is TN1 een klein bedrijf dat te weinig tijd en geld heeft om alles op papier te zetten.

Aan voorlichting en opleiding van de werknemers op het terrein van milieuzorg wordt bij TN1 weinig gedaan. Eén keer per een à twee maanden worden er binnen het bedrijf 'kwaliteitscirkels' (zie § 3.3.4) gehouden, waarbij alle medewerkers van een afdeling bijeenkomen en de kwaliteitsmanager van het bedrijf een instructie houdt over zaken die mis zijn gegaan of waaraan extra aandacht moet worden besteed. In deze kwaliteitscirkels worden ook zaken betreffende het milieuzorgsysteem aan de orde gesteld.

De bedrijfsleider en de kwaliteitscoördinator houdt twee à drie keer per jaar interne *audits* ter controle op de naleving van gemaakte afspraken en voorschriften. Samen lopen zij het bedrijf door en controleren of de bedrijfsvoering in overeenstemming is met het milieuzorgsysteem. Er vinden geen externe *audits* plaats.

Ook TN2 heeft een milieuzorgsysteem opgesteld. TN2 is zich ervan bewust dat zonder een goed milieuzorgsysteem niet kan worden voldaan aan de steeds strengere eisen die aan de bedrijfsvoering worden gesteld. Het bedrijf heeft de noodzaak tot bedrijfsinterne milieuzorg als volgt geformuleerd: 'De bedrijfsactiviteiten van TN2 zijn van dien aard dat mens en milieu belast worden met onder andere chemische stoffen, waardoor schade ontstaat deze belasting niet wordt voorkomen of beperkt. Daarom is bedrijfsinterne milieuzorg noodzakelijk. De omvang van de nodige milieuzorg noodzaakt voorts tot een systeem. Zonder een milieuzorgsysteem kan milieuzorg in TN2 niet doeltreffend zijn.'

Het milieuzorgsysteem van TN2 is ontwikkeld door een stagiaire en is gebaseerd op de ISO-normen voor kwaliteitszorg. Het globale raamwerk is vastgelegd in een Handboek milieuzorg. Naast het algemene milieuzorghandboek zijn er enkele specifieke werkhandoeken. Het milieuzorghandboek bevat algemene informatie en kan door een ieder, ook door externen, worden ingezien. Met de implementatie en uitvoering van het systeem is men nog bezig. De man-

kracht ontbreekt hiervoor. Zo is er nog geen milieuprogramma en zijn er nog niet voor elke afdeling instructies en procedures. Ook aan milieuauditing en milieuverslaglegging wordt nog niet gedaan, dit zal pas na invoering van het milieuzorgsysteem gebeuren.

TN2 wil de zorg voor milieu, arbo en kwaliteit integreren tot één systeem. TN2 wil het zorgsysteem niet laten certificeren. TN2 wil wel werken volgens de daarvoor gehanteerde ISO-normen, maar daadwerkelijke certificering legt te veel beperkingen op. Gezien de aard van de markt, is het voor TN2 van groot belang flexibel te kunnen inspelen op de wensen van de klant. De 'papierene rompslomp' van de ISO-certificering werkt daarbij vertragend.

Niet alleen de regelnalevers in de textielveredelingsbranche hebben een bedrijfsintern milieuzorgsysteem. Ook twee van de regelovertreders zijn bezig met het invoeren van milieuzorgsystemen.

In haar milieubeleidsverklaring stelt de directie van TO2: 'Stipte naleving van overheidsregels op milieugebied is een minimum voorwaarde om te kunnen bijdragen aan het behoud van het milieu. De onderneming zal zorgdragen voor een stipte naleving van overheidsregels op milieugebied.' In 1993 kreeg het milieuzorgsysteem van de IMH als beoordeling een 1, omdat er nog geen enkele activiteit tot het opzetten van een milieuzorgsysteem was genomen. Ten tijde van het onderzoek voor dit proefschrift was TO2 begonnen met het opzetten van een bedrijfsintern milieuzorgsysteem. TO2 heeft als gevolg van de vele conflicten met omwonenden en overheden en het als gevolg daarvan opgestelde convenant vele milieuverbeteringen moeten doorvoeren. Het opstellen van het milieuzorgsysteem betekent volgens de milieucoördinator daarom voornamelijk het vastleggen van de bestaande gang van zaken. Volgens milieuhandhavers heeft TO2 echter moeite de situatie in de praktijk te vertalen naar een goed leesbaar handboek. Terwijl elementen van een milieuzorgsysteem er al zijn, is het TO2 nog niet gelukt om er een samenhangend systeem van te maken. Dit heeft ook te maken met de ligging in de bebouwde kom, waardoor op veel meer zaken gelet moet worden dan wanneer men op een afgelegen industrieterrein zou zijn gesitueerd. De milieubeleidsverklaring, de organisatie van de milieuzorg en de taakomschrijving van de milieucoördinator zijn inmiddels klaar. Het laatste stuk van het milieuzorgsysteem zijn de procedures; deze zullen gekoppeld en geïntegreerd worden met het kwaliteitszorgsysteem en de zorg voor de arbeidsomstandigheden. TO2 wil het milieuzorgsysteem opzetten naar het model van het ISO-kwaliteitszorgsysteem. TO2 is nog niet zo ver met het milieuzorgsysteem dat men nu al aan milieuaudits of certificering denkt. Het uiteindelijke doel is echter wel dat het milieuzorgsysteem gecertificeerd wordt volgens de normen van ISO 14.001 of EMAS.

TO3 is ten aanzien van milieuzorg bezig met een inhaalslag. Op grond van het bedrijfsmilieuplan heeft TO3 zich verplicht een volledig bedrijfsintern milieuzorgsysteem in te voeren. Ook is het beleid van het concern dat alle werkmaatschappijen over een milieuzorgsysteem beschikken. Een aantal onderdelen van het milieuzorgsysteem was in 1998 reeds geïmplementeerd, waaronder de klachtenregistratie, een register milieueffecten, een afvalbeheersingsysteem en specifieke procedures, onder andere voor het meten en registreren van emissies. TO3 doet nog niet aan auditing. Ook ziet men nut van certificering niet in; klanten zullen er weinig waarde aan hechten. TO3 heeft alleen die onderdelen van een milieuzorgsysteem die men nuttig acht voor de bedrijfsvoering.

Het in 1996 door de textielveredelingsbranche en de diverse overheden ondertekende milieuconvenant is voor veel bedrijven een stimulans om een bedrijfsintern milieuzorgsysteem in te voeren.<sup>13</sup> Op grond van het convenant zijn de aangesloten bedrijven verplicht een bedrijfsmilieuplan op te stellen waarin onder andere staat dat men binnen anderhalf jaar een milieuzorgsysteem heeft.

Een voorbeeld hiervan is TO1. TO1 heeft het convenant ondertekend. TO1 heeft zich hierdoor verplicht een bedrijfsmilieuplan op te stellen waarin maatregelen en/of doelstellingen worden opgenomen die een voldoende bijdrage leveren aan het realiseren van de doelstellingen van het convenant. In dit bedrijfsmilieuplan geeft TO1 aan welke milieuaspecten aan de orde zijn binnen het bedrijf, op wat voor manier zij met deze milieuaspecten in het verleden is omgegaan en hoe zij de eerst komende vier jaar met deze milieuaspecten zal omgaan. Tevens vermeldt het bedrijfsmilieuplan dat binnen anderhalf jaar een milieuzorgsysteem moet zijn ingevoerd. Bedrijfsinterne milieuzorg staat bij TO1 echter nog in de kinderschoenen. TO1 begint pas met het opzetten van een bedrijfsintern milieuzorgsysteem na het opstellen van het bedrijfsmilieuplan. Milieuzorg op papier is er bij TO1 niet of nauwelijks. Milieuzorg in de praktijk is er wel, maar nog fragmentarisch. Een systeem is er nog niet. De directeur: 'In de praktijk werkt het wel. Maar het loopt niet altijd zoals je het graag zou willen hebben.' TO1 denkt niet dat de in het bedrijfsmilieuplan gestelde termijn van anderhalf jaar voor het opstellen van een milieuzorgsysteem te kort is. De ervaring van andere bedrijven in de branche leert echter anders.

Het was in het kader van dit onderzoek niet mogelijk de bedrijfsinterne milieuzorgsystemen van de veertien onderzochte bedrijven diepgaand te bestuderen en te beoordelen. Wel zijn de documenten betreffende het milieuzorgsysteem bestudeerd (handboeken milieuzorg, milieujaarverslagen, resul-

---

13. Zie over het convenant uitgebreider § 1.5.3 en § 7.6.4.

taten van milieu-audits en schriftelijke stukken van handhavende instanties over het milieuzorgsysteem van bedrijven) en is met alle respondenten (handhavers en vertegenwoordigers van de bedrijven) over het functioneren hiervan gesproken. Op basis hiervan kunnen enkele algemene conclusies met betrekking tot de stand van zaken rond de invoering van milieuzorgsystemen door de onderzochte bedrijven worden getrokken.

Allereerst valt op dat de redenen tot invoering divers zijn. Bij sommige bedrijven gaat het primair om het kunnen naleven van regels, bij andere bedrijven gaat het om het tegemoetkomen aan wensen van klanten. Ook de noodzaak tot *good housekeeping* en het beheersen van het bedrijfsproces zijn voor verschillende bedrijven argumenten voor bedrijfsinterne milieuzorg. Tenslotte is de voorwaarde van het hebben van een milieuzorgsysteem voor lidmaatschap van een brancheorganisatie voor veel bedrijven een belangrijke stimulans. Vooral bij de regelovertreders valt echter op dat dit wel een negatieve reden is: we doen het omdat het moet.

De stand van invoering verschilt per bedrijf. In de afvalverwerkingbranche wordt TN4 vanwege de ISO 14.001- en EMAS-certificering beschouwd als koploper. TO1 en TO2 beschikken ook over een operationeel milieuzorgsysteem. Bij TO3 beschikt een aantal werkmaatschappijen over een milieuzorgsysteem en zijn de andere werkmaatschappijen bezig met de invoering. Ook TCR beschikte over een (door de branche gecertificeerd) milieuzorgsysteem, maar bij het functioneren ervan zijn later nogal wat vraagtekens gezet. Hierop wordt hieronder nog ingegaan. Bij AO2 en AO3 was nauwelijks sprake van enige milieuzorg, laat staan van een milieuzorgsysteem. De textielveredelingsbranche biedt een vergelijkbaar beeld: een bedrijf dat ver vooruit loopt met milieuzorg (TN3), enkele bedrijven met een milieuzorgsysteem in ontwikkeling (TN1, TN2, TO2 en TO3) en een bedrijf dat feitelijk geen milieuzorgsysteem heeft (TO1).

De stand van zaken wat betreft de invoering van bedrijfsinterne milieuzorgsystemen moet in de context van de tijd geplaatst worden. Nog in 1994 concludeerde de Inspectie Milieuhygiëne (1994:59) ten aanzien van bedrijfsinterne milieuzorg in de textielveredelingsbranche: 'Alhoewel in de praktijk bij de meeste bedrijven aandacht voor milieuzorg bestaat, ontbreekt bijna overal de gestructureerde aanpak op basis van een goed opgezet milieuzorgsysteem. Veel bedrijven staan aan het begin van het 'BIM-traject' en hebben de specifieke onderdelen die hier onderdeel van uitmaken nog niet uitgewerkt.' Wat dat betreft valt er vooruitgang te bespeuren.<sup>14</sup>

Voor zover de onderzochte bedrijven over een milieuzorgsysteem beschikten zijn de in de notitie *Bedrijfsinterne milieuzorg* genoemde onderdelen

---

14. Opgemerkt dient ook te worden dat de hierboven weergegeven stand van zaken de periode 1995-1998 betreft en dus ongetwijfeld ook weer verouderd is.

meestal wel aanwezig.<sup>15</sup> Bij de milieuzorgsystemen die nog in ontwikkeling zijn, ontbreken soms nog het milieuprogramma, procedures en instructies, interne controles en externe verslaglegging, certificering en *auditing*. Het is op grond van dit onderzoek moeilijk vast te stellen in hoeverre daadwerkelijk sprake is van integratie van het milieuzorgsysteem in de bedrijfsvoering, alsmede wat er precies aan voorlichting en opleiding wordt gedaan.<sup>16</sup> Niet alle bedrijven met een milieuzorgsysteem maken een milieujaarverslag, streven naar certificering of laten *audits* door onafhankelijke derden verrichten. De reden is dat deze bedrijven het milieuzorgsysteem vooral om bedrijfsinterne redenen hebben opgezet, zoals het verkrijgen van managementinformatie en het goed kunnen sturen van het bedrijfsproces. Externe verantwoording vinden deze bedrijven niet belangrijk. Op externe verantwoording wordt in deel III van dit proefschrift ingegaan.

#### *Arbozorgsystemen in de afvalverwerking- en textielveredelingsbranche*

Hierboven is reeds besproken dat in de arboregelgeving zogenaamde 'systeemverplichtingen' zijn opgenomen. Deze systeemverplichtingen zijn in feite onderdelen van een arbozorgsysteem. In onderlinge samenhang vormen deze bepalingen de wettelijke verplichting voor arbeidsorganisaties tot het opzetten en onderhouden van een compleet arbozorgsysteem. Het vaststellen van de stand van zaken met betrekking tot arbozorgsystemen in de afvalverwerking- en textielveredelingsbranche betekent dus ook het nagaan van de naleving van deze systeemverplichtingen. Door de Arbeidsinspectie is echter geen bedrijfstaksgewijze controle op de naleving van deze verplichtingen in deze branches uitgevoerd.

In 1996 is door de branchevereniging van de verwerkers van niet-gevaarlijk afval VVAV een onderzoek verricht naar de zorg voor arbeidsomstandigheden door haar leden. Een algemene conclusie van dit onderzoek is dat binnen de branche meer aandacht wordt besteed aan milieuzorg dan aan de arbeidsomstandigheden. Uit de inventarisatie is gebleken dat veel bedrijven nog niet op structurele wijze bezig zijn met de zorg voor goede arbeidsomstandigheden en dat veel bedrijven nog niet op de hoogte zijn van de wettelijke verplichtingen die voortvloeien uit de arboregelgeving. De aandacht voor arbo uit zich nog vooral ad hoc; de bedrijven zijn nu veelal op een incidentele basis bezig met de arbeidsomstandigheden, bijvoorbeeld naar aanleiding van een ongeval. Een aantal bedrijven heeft documenten opgesteld, zoals een arbobeleidsplan, een arbohandboek, een veiligheidshandboek en veiligheidsinstructies. Vaak worden deze boeken, nadat ze zijn opgesteld, in de kast gezet en wordt hieraan geen aandacht meer besteed. Bij de meeste

15. Tweede Kamer, 1988–1989, 20 633, nr. 3.

16. Aspecten met betrekking tot voorlichting komen ook nog aan de orde in § 5.4.4 over de communicatie van milieu- en arbozaken.

bedrijven bestaat ook geen duidelijk overzicht van de opleidingsbehoefte en het aanbod van verschillende opleidingen.

Een positieve uitzondering betrof de afvalverbrandingsinstallaties. Bij de meeste verbrandingsinstallaties is een arbozorgsysteem aanwezig. 75% van de verbrandingsinstallaties beschikte bovendien over een aparte functionaris (veiligheidskundige of arbocoördinator). De functionarissen zijn volgens het onderzoek duidelijk op de hoogte van de risico's voor werknemers. Een groot deel van de bedrijven die stortplaatsen exploiteren, houdt zich bezig met arbozorg, maar veelal op een weinig structurele basis. Ook ontbreekt de benodigde kennis veelal. Dit blijkt onder andere uit het feit dat bij veel bedrijven geen risico-inventarisatie en -evaluatie is uitgevoerd en geen arbo-beleidsplan is opgesteld. Bij de composteerbedrijven is het nog slechter gesteld. Daar wordt weinig of geen structurele aandacht besteed aan arbeidsomstandigheden, terwijl er wel aanmerkelijke gezondheid risico's aanwezig zijn. De composteerders zijn onvoldoende op de hoogte van de aanwezigheid van stof en van risico's op het gebied van biologische belasting.

Al met al is het beeld van de arbozorg bij de verwerkers van niet-gevaarlijk afval dat het onderzoek van de vvav schetst niet al te gunstig. Er is mij geen vergelijkbaar onderzoek onder de verwerkers van gevaarlijk afval bekend. Denkbaar is dat de situatie daar gunstiger is vanwege de risico's die gevaarlijke afvalstoffen met zich meebrengen voor medewerkers. Evenmin is er onderzoek verricht naar de bedrijfsinterne arbozorg door textielveredelingsbedrijven.

Verder is in dit onderzoek in de casestudies ook gekeken naar de activiteiten van de bedrijven op het terrein van arbozorg en de aanwezigheid van arbosystemen. Hieronder wordt een korte schets gegeven van de bevindingen bij enkele bedrijven.

Het jaarverslag van AN1 stelt ten aanzien van de arbeidsomstandigheden: 'Met name op de diverse bedrijfslocaties in de regio heeft het waarborgen van een veilige werksituatie voor de medewerkers een hoge prioriteit. AN1 beschouwt zorg voor de arbeidsomstandigheden en aandacht voor de kwaliteit van het werk als belangrijke voorwaarden voor een veilige en plezierige werksituatie.' In de praktijk hebben de arbeidsomstandigheden echter weinig prioriteit binnen het bedrijfsbeleid. Arbeidsomstandigheden maken niet expliciet deel uit van de milieu- en kwaliteitszorg. De milieucoördinator is ook belast met arbozorg. Door de reorganisaties wordt aan deze taak echter tijdelijk geen invulling gegeven. De directeur weet niet in hoeverre arbo-aspecten worden meegenomen in het zorgsysteem. Volgens de directeur is de zorg voor arbeidsomstandigheden echter al zo geïnternaliseerd binnen de organisatie, dat het nog nauwelijks apart wordt behandeld. Arbozorg heeft binnen het bedrijf vooral een ad



hoc karakter: als er een ongeluk of als er klachten zijn wordt er actie ondernomen.

AN2 is bezig om het oude Bedrijfsveiligheidsreglement om te zetten in een arbozorgsysteem. Dit houdt in dat bestaande veiligheidsprocedures vanuit het Bedrijfsveiligheidsreglement worden overgenomen en worden aangevuld met nieuwe procedures, waarbij naleving en controle belangrijke aandachtspunten zijn. Bestaande procedures, zoals melding van ongevallen, werkvergunningen en verstrekking van persoonlijke beschermingsmiddelen krijgen volop aandacht. Nieuwe procedures voor onder andere het keuren van machines, alsmede voorlichting en instructie worden daaraan toegevoegd. In het kader van de arbozorg hebben alle medewerkers cursussen gevolgd. Het is de bedoeling van AN2 om het arbozorgsysteem volledig te integreren in het milieu- en kwaliteitszorgsysteem. AN2 geeft verder aan dat het arbojaarplan niet alleen is opgezet vanwege de wettelijke verplichting, maar dat er meerdere overwegingen een rol hebben gespeeld:

- het plan biedt overzicht en meer duidelijkheid over arbozaken;
- het plan vergemakkelijkt het overleg over arbeidsomstandigheden;
- er is sturing en bewaking mogelijk, er ontstaat systematisch aandacht voor arbeidsomstandigheden.

Concluderend stelt het jaarplan daarom: 'Kortom, ook zonder de Arbowet is er genoeg reden om aan de slag te gaan met het arbojaarplan.'

De aard van het bedrijfsproces en het aangeboden afval brengen voor de werknemers van AO1 de nodige risico's met zich mee op het gebied van veiligheid en gezondheid. Toch blijft de ontwikkeling van arbozorg achter bij de ontwikkeling van milieu- en kwaliteitszorg. Arbozorg heeft minder prioriteit. Dit wil echter niet zeggen dat er bij AO1 geen aandacht wordt besteed aan veiligheid. Als eerste afvalverwerkingsbedrijf heeft AO1 al haar personeel een opleiding laten volgen om in het bezit te komen van het zogenaamde PBNA-certificaat Veiligheid 1. Ook is in 1995 besloten jaarlijks een veiligheidsprijs uit te reiken aan de afdeling of de werkmaatschappij met de beste veiligheidsprestatie. Ondanks deze aandacht voor veiligheid hebben zich bij AO1 in 1995 toch tien ongevallen met verzuim voorgedaan. Dit zijn er zes meer dan het jaar daarvoor. Volgens de directeur bestond er onder het personeel weerstand tegen het invoeren van maatregelen op het terrein van de bedrijfsveiligheid. Men vond het maar lastig, een helm en een bril op. Daarom is er een intern sanctiebeleid van toepassing. Inmiddels is er een bewustwordingsproces op gang gebracht en is men zelf ook het directe belang van veiligheid gaan inzien. AO1 hoopt tot een volledig geïntegreerd zorgsysteem te komen voor kwaliteit, milieu en arbo. Het wachten is op een certificaat dat al deze aspecten integreert.

TN1 is weliswaar een koploper op het terrein van milieuzorg, maar de arbozorg blijft hier duidelijk bij achter. Een ongeval en het daarop volgende onderzoek van de Arbeidsinspectie maakten pijnlijk duidelijk dat TN1 de verplichtingen uit de Arbowet had onderschat en dat er aan de arbeidsomstandigheden binnen het bedrijf het een en ander schortte. Het bedrijf deed ten tijde van het onderzoek nog vrijwel niets aan arbozorg. In 1995 is wel een commissie Veiligheid, Gezondheid en Welzijn opgericht. Het uitvoeren van een risico-inventarisatie en het opstellen van een calamiteitenplan behoren tot de taken van deze commissie. In samenwerking met de Arbodienst wordt het arbobeleid verder ontwikkeld. De Arbodienst adviseert echter nauwelijks over de organisatie van de arbozorg, maar houdt zich alleen bezig met ziekteverzuim. Een ander probleem met betrekking tot de arbozorg is dat daarvoor de kennis binnen het bedrijf ontbreekt. Er bestaat wel een voornemen om de Arbodienst de werknemers opleidingen te laten geven op het terrein van veiligheid. Arbo-audits worden niet uitgevoerd.

De stand van zaken met betrekking tot arbozorg van TN2 is vergelijkbaar met de milieuzorg binnen het bedrijf. Er zijn allerlei technische en organisatorische maatregelen genomen die behalve voor naleving van milieuregels, ook een waarborg vormen voor naleving van arboregels. Daarnaast zijn er specifieke maatregelen met betrekking tot arbozorg genomen. Er is geen sprake van een integraal arbozorgsysteem. Omdat onderdelen van het arbozorgsysteem wettelijk verplicht zijn, is de arbozorg op papier wel beter ontwikkeld dan de milieuzorg.

Evenals bij milieuzorg, wordt het beleid ten aanzien van arbozorg van sommige textielveredelingsbedrijven grotendeels bepaald door het concern waartoe zij behoren. Een voorbeeld is TN3. TN3 heeft de wijze waarop de zorg voor de arbeidsomstandigheden vorm wordt gegeven, neergelegd in een arbobeleidsplan. Het arbobeleidsplan wordt, evenals het jaarplan en jaarverslag, aan de ondernemingsraad toegestuurd en besproken in de overlegvergadering. Volgens de arbobeleidsverklaring streeft de directie van TN3 ernaar een arbeidsomstandighedenbeleid te voeren dat is gericht op een zo groot mogelijke veiligheid, een zo goed mogelijke bescherming van de gezondheid en het bevorderen van het welzijn bij de arbeid. Basis voor dit beleid vormt de Arbeidsomstandighedenwet. De directie ziet het arbobeleid als integraal onderdeel van haar totale ondernemingsbeleid. Zij stelt zich ten doel het arbobeleid zodanig te integreren in het ondernemingsbeleid, dat in haar besluitvorming met betrekking tot organisatorische, procesmatige en technische zaken mogelijke arboaspecten als vanzelf betrokken worden en als zodanig worden onderkend en meegewogen. De directie acht het daarbij van essentieel belang dat alle medewerkers bijdragen aan de bevordering van het beleid.

Bij het invullen van de zorg om de arbeidsomstandigheden gaat het volgens het arbobeleidsplan in eerste instantie om preventie: het voorkomen dat ongezonde en onveilige situaties ontstaan waardoor de gezondheid schade kan oplopen. In tweede instantie moet ervoor gezorgd worden dat deze schade zo klein mogelijk blijft. Preventieve zorg voor arbeidsomstandigheden houdt volgens het beleidsplan in dat nieuwe en bestaande situaties op risico's worden onderzocht en dat maatregelen worden genomen om de risico's te elimineren of te beperken. Die maatregelen kunnen zowel technisch als organisatorisch van aard zijn. Daarom neemt opleiding en voorlichting een belangrijke plaats in. Het beleidsplan zegt hierover: 'Door het aanbrengen van technische voorzieningen kunnen voorwaarden voor veilig en gezond werken worden geschapen, maar mensen hebben uiteindelijk de keuzemogelijkheid. Deze keuze wordt mede door kennis van zaken bepaald. Daarom dient iedereen in de organisatie opgeleid en voorlicht te zijn. Managers en medewerkers dienen hun taken te kunnen vervullen. Bij vernieuwingen en veranderingen dient hier dus de nodige aandacht aan te worden besteed. Uiteindelijk bepaalt dit welk gedrag (motivatie) de diverse medewerkers ten toon spreiden. Voorschriften, werkinstructies, zijn veelal nodig om risico's te beperken. Voor de gedragsbeïnvloeding moet binnen de zorg voor arbeidsomstandigheden dus eerst aandacht worden gegeven aan het overdragen en beschikbaar maken van kennis.' Het is volgens TN3 van groot belang dat bij alle werknemers duidelijkheid bestaat over de eigen en andermans verantwoordelijkheden en bevoegdheden ten aanzien van de uitvoering van het arbobeleid. Daarom zijn de onderscheiden verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de werknemers op alle niveaus in het arbobeleidsplan vastgelegd.

Bovenstaande voorbeelden laten zien dat de onderzochte bedrijven wel bezig zijn met het onwikkelen en invoeren van aspecten van arbozorg. Geen van de bedrijven beschikt echter nog over een integraal arbozorgsysteem. Op basis van bestudering van relevante documenten betreffende de arbozorg (arbojaarplannen, arbojaarverslagen, risico-inventarisatie en -evaluaties) en gesprekken met de respondenten (arbocoördinatoren, bedrijfsleiders en alleen in het geval van AO1 een arbeidsinspecteur) over het functioneren van de arbozorg, kan verder geconcludeerd worden dat de aandacht voor arbozorg bij de meeste bedrijven achterloopt bij die voor de milieuzorg. Ondanks het feit dat meestal wel aan de systeemverplichtingen wordt voldaan, vormen deze onderdelen tezamen toch nog geen samenhangend, integraal arbozorgsysteem. Ook vormt het naleven van de systeemverplichtingen een excuus om verder niet veel meer aan arbozorg te doen. Men zou kunnen verwachten dat goede en veilige werkomstandigheden eerder een bedrijfsbelang vertegenwoordigen dan het bedrijfsexterne milieu en dat daarom meer aan arbozorg gedaan wordt dan aan milieu. Bij de bedrijven in de casestudies is dat over het algemeen echter niet het geval. Ook is het niet zo dat de koplopers op het

terrein van milieuzorg ook altijd koplopers op het terrein van arbozorg zijn. TN1 en AO1 zijn hiervan duidelijke voorbeelden; bij hen loopt de ontwikkeling van een arbozorgsysteem duidelijk achter bij het milieuzorgsysteem.

Een mogelijke verklaring voor het opvallende verschil in de mate van milieu- en arbozorg is dat bedrijfsinterne milieuzorg veel eerder tot ontwikkeling is gekomen dan arbozorg. Al in de jaren tachtig verschenen de NCW-publicatie (1986) en de kabinetsnota over bedrijfsinterne milieuzorg. Hoewel de arboregelgeving veel ouder is dan de milieuregelgeving, kwam de aandacht voor goede en veilige werkomstandigheden in termen van bedrijfsinterne arbozorg pas in de jaren negentig op gang (Schaapman en Wilthagen, 1998). Daarbij volgt de ontwikkeling van arbozorg die van de milieuzorg. Voorts was de publieke belangstelling eind jaren tachtig veel sterker gericht op milieuzaken, hetgeen voor bedrijven een externe druk betekende om aan milieuzorg te doen. Ook de brancheorganisaties deden meer aan het stimuleren van bedrijfsinterne milieuzorg dan van bedrijfsinterne arbozorg. Tenslotte kan nog een rol spelen dat de handhaving van milieuregelgeving bij de bestudeerde bedrijven over het algemeen stringenter is dan de handhaving van de arboregelgeving. Bij sommige bedrijven is al in geen tien jaar een arbeidsinspecteur op bezoek geweest. Op de handhaving van milieu- en arboregelgeving wordt in hoofdstuk 7 verder ingegaan.

#### *Milieu- en arbozorg, certificering en regelnaleving*

Welke betekenis hebben bedrijfsinterne milieu- en arbozorgsystemen en certificering voor de naleving van milieu- en arbovoorschriften? Leidt dit tot betere regelnaleving? Aan de ene kant bestaat bij beleidsmakers groot enthousiasme over bedrijfsinterne zorgsystemen en certificering als middelen om bedrijven tot regelnaleving te bewegen (VROM, 1995; 1999). Met name het beschikken over een milieucertificaat zou een extra garantie zijn voor regelnaleving. Eén van de eisen van ISO 14.001 en EMAS is dat wordt voldaan aan wet- en regelgeving. Een certificatie-instelling controleert daartoe of een bedrijf de benodigde vergunningen heeft en of het milieuzorgsysteem afdoende functioneert om te *kunnen* voldoen aan wet- en regelgeving. Om de werking van het milieuzorgsysteem te beoordelen zal de certificatie-instelling steekproefsgewijs de naleving van wet- en regelgeving toetsen. Deze toets is echter niet bedoeld om de naleving van regelgeving na te gaan, maar primair om de werking van het milieuzorgsysteem te beoordelen.

Verder moet een bedrijf op grond van het certificaat in staat zijn overtredingen te signaleren en moet het bedrijf daarop corrigerende en preventieve maatregelen nemen. Dit wil niet zeggen dat overtredingen niet kunnen voorkomen. Wel garandeert het certificaat dat het milieuzorgsysteem zodanig functioneert dat de oorzaak van overtredingen wordt opgespoord en dat

maatregelen kunnen worden genomen om de overtredingen ongedaan te maken en in de toekomst te voorkomen. Als dat systeem niet functioneert, komt een bedrijf niet in aanmerking voor certificering (Gunster, 1996:207).

Van Gestel (2000:172) wijst verder op de nuttige functie die bedrijfsinterne milieuzorg kan vervullen in de sfeer van de preventieve handhaving. Hiermee bedoelt hij dat wanneer ondernemingen die in het bezit zijn van een gecertificeerd milieuzorgsysteem, hun bedrijfsvoering regelmatig laten doorlichten door een onafhankelijke derde, dit ervoor kan zorgen dat onnodige overtredingen van milieuvorschriften als gevolg van slordigheid, gebrekkige organisatie en onduidelijke of onvolledige instructies aan het personeel op de werkvloer worden voorkomen.

Aan de andere kant worden – mede naar aanleiding van de zaak TCR – vraagtekens gezet bij de waarde van bedrijfsinterne milieuzorgsystemen en milieucertificaten (onder andere Algemene Rekenkamer, 1996:60). Van den Anker (1999) benadrukt het commercieel belang dat certificerende instellingen hebben bij het afgeven van certificaten en Van Gestel (2000:170) wijst erop dat er verdacht weinig milieuzorgcertificaten worden geweigerd dan wel ingetrokken. De waarde van een certificaat hangt direct samen met de integriteit en onafhankelijkheid van de certificerende instelling. De Raad voor Accreditatie heeft hier een belangrijke controlerende functie, maar het functioneren hiervan staat ter discussie (Van Gestel, 2000: 174–179). Volgens Bruinsma kunnen certificaten door malafide afvalverwerkers zelfs worden gebruikt als dekmantel voor illegale activiteiten en geven certificaten nauwelijks enige waarborg voor een ordentelijke, legale afvalverwerking (Bruinsma, 1996:282).<sup>17</sup> Milieucertificaten dienen dan louter als *window dressing*.

TCR beschikte over een ISO 9001 kwaliteitscertificaat en had een milieuzorgsysteem dat was gecertificeerd volgens de door de brancheorganisatie NVCA in het leven geroepen norm. Het milieuzorgsysteem werd zelfs bij een op initiatief van de overheid genomen milieuaudit bestempeld als één van de beste in Nederland (Eshuis en Van den Berg, 1996:282.) Later bleek echter dat deze zorgsystemen niet hadden kunnen voorkomen dat op grote schaal milieudelicten werden gepleegd. Sterker nog, de gecertificeerde zorgsystemen fungeerden als façade om de overheid op afstand te houden.

Het is op zich goed dat de zaak TCR wordt gebruikt om aan te geven wat de gevaren zijn als al te naïef wordt afgegaan de aanwezigheid van een zorgsysteem of certificaat. Uit de zaak TCR kan echter niet de conclusie worden getrok-

---

17. Met name uit het feit dat leden van de brancheorganisaties zitting hebben in organen van de certificerende instelling Certiva, trekt Bruinsma de conclusie dat zij onder het mom van certificering bepaalde bedrijven uit concurrentieoverwegingen buiten spel kunnen zetten en dat zij certificering kunnen gebruiken om wetsovertredingen af te dekken (Bruinsma, 1996:282–285).

ken dat zelfregulering geen waarde heeft en louter dient als façade. Er werd bij de certificering volgens de normen van de brancheorganisatie alleen gekeken naar het systeem op papier, er werd niet gecontroleerd of ook daadwerkelijk volgens het systeem werd gewerkt. Bovendien heeft een ISO 9001 certificaat betrekking op het kwaliteitszorgsysteem, niet op het milieuzorgsysteem. Het zegt dus alleen wat over de kwaliteit van het bedrijfsproces, niet over de naleving van milieuvoorschriften.

Ook de respondenten in dit onderzoek verschillen van mening over het nut van bedrijfsinterne milieu- en arbozorg en certificering. Zowel de geïnterviewde medewerkers van de ondernemingen als de handhavers constateren mogelijke positieve en negatieve effecten van bedrijfsinterne milieu- en arbozorgsystemen voor regelnaleving.

Positief is dat een zorgsysteem nodig is om inzichtelijk te kunnen maken wat er mis gaat binnen een bedrijf en hoe een bedrijf de milieu- en arboregels kan naleven. Het zorgsysteem maakt zaken beter controleerbaar en beheersbaar en dus helpt het ook bij de borging van regelnaleving. Het is belangrijk dat door het zorgsysteem wettelijke eisen vertaald worden naar eisen en richtlijnen voor de bedrijfsvoering.

Unaniem stellen de respondenten dat het hebben van een milieuzorgsysteem op zich geen garantie is voor een goede naleving van milieueregels. Het is echter wel noodzakelijk om tot goede naleving te *kunnen* komen. Kwaliteitsnormen geven een garantie inzake het proces, niet het resultaat of het product. Een respondent: 'Een bedrijf dat kopjes maakt zonder bodem kan best een ISO-certificaat verkrijgen. Daarmee zijn het echter geen goede kopjes.'

Volgens AN2 heeft de invoering van het bedrijfsinterne milieu- en arbozorgsysteem belangrijke consequenties voor de naleving van regelgeving op dit terrein. Het streven van AN2 is erop gericht ten minste te voldoen aan alle wet- en regelgeving en aan de andere afspraken met overheden. Dit wil echter niet zeggen, dat er nooit incidenten, operationele afwijkingen, klachten of overschrijdingen of overtredingen van voorschriften voorkomen. Het zorgsysteem is echter ingesteld op het signaleren van overschrijdingen en het nemen van corrigerende en preventieve maatregelen. Sinds 1994 wordt elk kwartaal een *audit* verricht waarbij een overzicht wordt gemaakt van alle afwijkingen die zijn uitgeschreven in het kader van het zorgsysteem. Naast interne *audits* worden er in het kader van de certificering op grond van ISO 14.001 jaarlijks ook externe *audits* verricht door een certificerende instelling. Op deze wijze hoopt AN2 de naleving van wet- en regelgeving te garanderen. Op zichzelf vormt het hebben van een milieuzorgsysteem volgens AN2 dus nog geen garantie voor een goede regelnaleving. Het zorgsysteem maakt het wel gemakkelijker om de wet na te leven.

Het maakt door de registraties ook het opsporen en voorkomen van incidenten gemakkelijker. De certificering van het systeem volgens ISO 14.001 moet overheden en andere derden het vertrouwen geven dat AN2 volgens de regels werkt.

Er worden ook kanttekeningen gezet bij de waarde van milieu- en arbozorg voor regelnaleving. De geïnterviewde textielveredelaars, afvalverwerkers en handhavers bevestigen dat een milieu- en arbozorgsysteem en een certificaat gebruikt kan worden als *window dressing* om de overheid op een afstand te houden. Een milieucoördinator wijst er bijvoorbeeld op dat tegen bewuste criminaliteit geen zorgsysteem is opgewassen: 'Als je fout wilt, kun je altijd fout.' Met name na de TCR-affaire zijn verschillende respondenten uit de afvalverwerkingbranche zich gaan afvragen wat voor waarde het door de brancheorganisatie voorgeschreven milieucertificaat heeft en wat de *audits* nog voorstellen.

De beperkte waarde van bedrijfsinterne milieuzorg voor milieuregelnaleving, wordt geïllustreerd door een milieucoördinator van afvalverwerker AO1. Om regelnaleving te waarborgen heeft dit bedrijf een milieubeleidsverklaring opgesteld en beschikken alle divisies over een milieuzorgsysteem, waarvan er enkele volgens ISO 14.001 zijn gecertificeerd. Ondanks al deze maatregelen lukt het het bedrijf niet om aan een aantal milieuvoorschriften te voldoen. Zo heeft het bedrijf problemen met het meten van stoffen in de rookgasreiniging. Daardoor kunnen de juiste meetgegevens niet aan het bevoegd gezag worden verstrekt, hetgeen een overtreding van de vergunning is. Hiervan is proces-verbaal opgemaakt.

De casestudies laten zien dat er onderscheid gemaakt moet worden tussen *milieu- en arbozorg op papier* en *milieu- en arbozorg in de praktijk*. Zo beschikten twee van de regelovertreders uit de afvalverwerkingbranche op papier wel over een professioneel uitziend milieuzorgsysteem, maar in de praktijk werd er helemaal niet mee gewerkt. Blijkens de verklaringen van werknemers uit de strafdossiers was het ook helemaal niet de bedoeling dat met het systeem werd gewerkt; het had louter een PR-functie en diende dus als *window dressing*. Volgens verschillende milieucoördinatoren en bedrijfsleiders uit de afvalverwerkingbranche en de textielveredelingsindustrie kijken handhavers en certificeerders nauwelijks naar het daadwerkelijk functioneren van een milieu- of arbozorgsysteem. Ze wijzen erop dat de *audit* ter verlening van het branchecertificaat ten tijde van TCR vooral een papieren controle was. Dit bleek ook uit de verklaringen van verschillende verdachten in deze zaak. In het kader van ISO 14.001 wordt wel naar de praktijk gekeken, maar ook daar gaat het nog steeds om een momentopname. Daarbij wijzen respondenten

erop dat certificerende instellingen een commercieel belang hebben bij het verlenen van certificaten.<sup>18</sup>

In de textielveredelingsbranche treffen we een omgekeerde situatie aan. Daar is in de praktijk vaak wel sprake van goede milieu- of arbozorg, maar is de manier van werken nog niet vastgelegd in handboeken of schriftelijke instructies en procedures. Soms ziet men het nut hiervan niet in en soms ontbreekt het aan hiervoor beschikbare menskracht. In de textielveredelingsbranche kennen de oude bedrijven een jarenlang gegroeide vaste manier van werken en is men sterk gericht op de praktijk. Daarom bestaat er soms een zekere achterdocht tegen de 'papierwinkel' van het milieu- of arbozorgsysteem. Men vindt het belangrijker te kijken hoe er in de praktijk gewerkt wordt, dan dat alles op papier goed geregeld is. Verschillende bedrijven willen het milieuzorg- en arbosysteem daarom zo praktisch mogelijk te houden. Dus geen uitgebreide boekwerken waar niemand mee werkt, maar alleen die onderdelen die men echt nodig heeft.

Een voorbeeld van verschillen tussen milieuzorg op papier en in de praktijk vinden we bij AO1. De bedrijfsleiding erkent zelf het belang van de integratie van het milieuzorgsysteem in de bedrijfsvoering. Hoewel het milieuzorgsysteem vooral vanwege externe factoren (wensen van de klant, imago) is ingevoerd, gaat de directie er van uit dat er binnen het bedrijf mee gewerkt wordt. De directeur: 'Het moet geen papieren tijger worden.' Invoering van milieuzorg kent volgens hem twee fasen: het creëren van het systeem en het gebruik van het systeem. AO1 zit nu in de fase dat het systeem is opgezet, maar het moet nog 'tussen de oren van de mensen' komen te zitten. Volgens de directeur werd de invoering van het milieuzorgsysteem door de medewerkers met gemengde gevoelens ontvangen. Het algemene gevoel was: 'een hoop werk, mot dat nou allemaal.' Ze moesten overtuigd worden van het belang ervan. Het vervelende van een zorgsysteem is volgens de directeur dat je er in het begin alleen maar last van hebt. Naast het normale werk moet worden overlegd, moeten procedures worden geschreven, enzovoorts. De inspanningen beginnen pas vruchten af te werpen, wanneer het systeem is ingevoerd. Dan pas zien de medewerkers dat ze er iets voor terugkrijgen en begint het systeem te leven. Zover is het bij AO1 nog niet.

Ook de milieuwethandhavers wijzen op het verschil tussen milieuzorg op papier en milieuzorg in de praktijk bij AO1. Een voorbeeld is een controlebezoek bij het composteringsbedrijf van AO1. Daar stelden medewerkers dat zij niet wisten waar het vervuilde hemelwater vandaan kwam. Bij opening van een willekeurig afvoerputje bleek echter dat dit vol zat met compostresten en dat het zeker een jaar niet meer was schoongemaakt. Dergelijke voorvallen wekken

---

18. Zie over deze problematiek: Van den Anker, 1999.



bij de handhavers de indruk dat niet altijd conform het milieuzorgsysteem wordt gewerkt. Dit komt volgens hen vooral door onvoldoende communicatie tussen management en werkvloer. Het management zou onvoldoende weten wat er op de werkvloer speelt. Cruciaal voor de werking van het milieuzorgsysteem is hoe men omgaat met incidenten: trekt men er lering uit en neemt men maatregelen? Dit gebeurt bij AO1 onvoldoende.

Behalve een direct gevolg voor de naleving van milieu- en arboregels, hebben milieu- en arbozorgsystemen ook gevolgen voor de handhaving en daarmee indirect weer op de naleving van deze regels. Bedrijfsinterne zorgsystemen maken een onderneming inzichtelijker en meer transparant. Het is daardoor eenvoudiger de oorzaken van overtredingen te detecteren. Dit heeft weer gevolgen voor de handhaving van milieuvoorschriften door overheden. De ontwikkeling van bedrijfsinterne milieu- en arbozorgsystemen heeft geleid tot nieuwe methoden van handhaving. Hier wordt in hoofdstuk 7 dieper op ingegaan. Op dit moment is het slechts van belang te constateren dat dit weer gevolgen kan hebben voor de mate van regelnaleving door ondernemingen. Waling (1999) wijst bijvoorbeeld op de keerzijde van de grotere transparantie van ondernemingen door het milieuzorgsysteem. Wanneer handhavers door het systeem overtredingen sneller signaleren, zullen bedrijven de neiging krijgen barrières voor aansprakelijkheid in te bouwen in het systeem, belassende informatie niet meer op te nemen, genomen maatregelen mooier voor te stellen dan ze zijn, enzovoort. De preventieve kracht van milieuzorgsystemen en de waarde voor betere naleving zal dan verminderen.

### *Conclusie*

Wat kunnen we nu concluderen ten aanzien van de relatie tussen bedrijfsinterne milieu- en arbozorgsystemen en de naleving van milieu- en arboregels? Zijn alle regelnalevers en regelovertridders respectievelijk ook koplopers en achterblijvers op terrein van milieu- en arbozorg? De casestudies laten een samenhang zien tussen regelnaleving en zorgsystemen. De regelnalevers zijn over het algemeen verder met milieu- en arbozorg dan de regelovertridders. Binnen de afvalverwerkingbranche zien we dit verschil het duidelijkst. De regelnalevers hebben niet alleen een milieu- en arbozorgsysteem op papier, er wordt ook daadwerkelijk mee gewerkt en het functioneert goed. De regelovertridders deden in de praktijk vrijwel niets aan structurele milieu- of arbozorg. Uitzondering is AO1 dat een koploper is op het terrein van milieuzorg, maar desondanks toch moeite heeft de voor haar geldende voorschriften na te leven. In de textielverdelingsbranche hebben nog niet alle regelnalevers hun zorgsystemen op schrift gesteld, maar in de praktijk wordt er wel mee gewerkt. Bij de regelovertridders is dit duidelijk minder.

De casestudies lijken te bevestigen dat een (gecertificeerd) milieu- of arbozorgsysteem geen garantie is voor regelnaleving, maar dat goede regelnaleving een dergelijk systeem wel vereist. Daarbij gaat het er niet alleen om hoe het systeem er op papier uitziet, maar vooral hoe het in de praktijk functioneert. Een zorgsysteem is in de eerste plaats een intern managementsysteem dat vooral in organisatorische zin sturing geeft aan de bedrijfsvoering. Met een zorgsysteem worden de voorwaarden geschapen om tot regelnaleving te komen. Een milieu- of arbozorgsysteem is als het ware een bedrijfsinterne vertaling van wettelijke eisen en vergunningsvoorschriften voor het bedrijfsproces.

Wanneer een milieu- of arbozorgsysteem alleen gebruikt wordt als *window dressing*, geeft het zorgsysteem gelegenheid tot ongestrafte regelovertreding. Het voert echter te ver om zorgsystemen en certificaten in het algemeen te bestempelen als middel tot afscherming.

#### 5.4.3 De milieu- en arbocoördinator

In § 3.3.3 is gesproken over de *compliance officer*, de functionaris die verantwoordelijk is voor het toezicht op de naleving van bedrijfsinterne en wettelijke regels binnen de onderneming. Betreft het de zorg voor milieu en arbeidsomstandigheden, dan heet zo'n functionaris doorgaans *milieu- of arbocoördinator*.

Bij vrijwel alle bedrijven die aan dit onderzoek hebben meegewerkt, zijn één of meer medewerkers in het bijzonder belast met bedrijfsinterne milieu- en arbozorg. Bij grotere bedrijven is dit een speciale functionaris, bij kleinere bedrijven een neventaak van de bedrijfsleider. De grootste bedrijven beschikken over gespecialiseerde afdelingen – veelal met de naam Veiligheid en Milieu – die zich bezighouden met het opzetten, invoeren en controleren van het milieu- en/of arbozorgsysteem. Deze stafafdelingen leveren ondersteuning bij de uitvoering van milieu- en arbozorg en het naleven van milieuvergunningen en arbovoorschriften. De verschillende uitvoerende afdelingen zijn zelf verantwoordelijk voor de naleving van hun eigen milieuvergunningen of arbobepalingen. Bij de uitvoerende afdelingen zijn lijnmanagers aangewezen als verantwoordelijken voor milieu- en arbozorg. Soms beschikken deze afdelingen ook over eigen milieu- en/of arbocoördinatoren.

Milieu- en arbocoördinatoren hebben een intermediaire functie tussen bedrijf en buitenwereld (overheid en burgers). Zij vertalen wettelijke en maatschappelijke milieueisen in bedrijfsinterne voorschriften en controleren de naleving daarvan. Doorgaans is het ook de milieu- of arbocoördinator die namens het bedrijf overleg voert met de Arbeidsinspectie of met milieuvergunningverleners en -handhavers. Verschillende milieu- en arbocoördinatoren geven aan dat hun functie zich steeds meer ontwikkelt naar die van

interne handhaver. Enkelen onder hen zijn gelukkig met de door de overheid opgelegde dwang om milieu- en arbovoorschriften na te leven, bijvoorbeeld door het opleggen van een dwangsom. Dit versterkt de positie en de boodschap van de milieu- of arbocoördinator.

*De formele positie van de milieu- of arbocoördinator*

De milieu- of arbocoördinator lijkt van groot belang voor de naleving van regelgeving door de onderneming. Het daadwerkelijke effect van zijn optreden hangt echter van een aantal factoren af. Ten eerste is dat zijn formele positie binnen de organisatie. Als voorbeeld nemen we de milieucoördinator. Meestal betreft dit een staffunctie. In dat geval heeft de milieucoördinator een adviserende en rapporterende rol. Het enige belang waarvoor hij staat is het milieu. Hij heeft geen directe zeggenschap. Belangrijk is daarom dat de verantwoordelijkheid voor de milieuprestaties bij het lijnmanagement liggen. Indien dit niet het geval is, voelt het lijnmanagement zich niet verantwoordelijk voor milieuzaken en heeft de milieucoördinator wel de verantwoordelijkheid, maar niet de bevoegdheden om deze verantwoordelijkheid na te komen. Het management krijgt dan het excuus: 'Milieu, daar hebben we toch de milieucoördinator voor?' Hetzelfde principe geldt voor de arbocoördinator.

Soms is de milieu- of arbocoördinator echter 'in de lijn' geplaatst of gaat het om een gedeelde lijn/staf-functie. In zo'n geval hebben de milieu- en arbocoördinatoren naast de administratieve kant van milieuzorg ook uitvoerende taken, zoals acceptatie of acquisitie van afval. Dit betekent een vermenigving van staf- en lijnverantwoordelijkheden en brengt soms een spanning tussen milieu- of arbobelangen en andere (bedrijf)belangen met zich mee. Daarnaast betekent dit ook dat een lijnmanager de directe chef is van de milieu- of arbocoördinator. Deze lijnmanager wordt primair afgerekend op de productiecijfers en de kosten. Wanneer de lijnmanager een afweging moet maken, heeft het milieu- of arbobelang vaak het minste gewicht. Het is daarom beter dat er sprake is van een functiescheiding, waarbij de milieu- of arbocoördinator een staffunctionaris is die direct rapporteert aan de directie.

Hieronder wordt uiteengezet hoe de organisatiestructuur met betrekking tot milieu- en arbozorg er uitziet bij de bedrijven die in dit onderzoek zijn bestudeerd.

Een voorbeeld van een onderneming waarbij de organisatie van de milieuzorg niet erg goed is geregeld, is TO2. Ten eerste is er door reorganisaties binnen het concern waartoe TO2 behoort, op directieniveau weinig aandacht voor milieuzorg. TO2 heeft één directeur en deze is ook nog verantwoordelijk voor twee andere bedrijven, waarvan het met één in elk geval slecht gaat. De directeur is maar één dag in de week bij TO2 en ook dan zijn er belangrijker zaken dan mi-

lieu. Het overleg met de milieucoördinator schiet er als gevolg daarvan vrijwel altijd bij in. Daardoor komt de volle verantwoordelijkheid voor het milieu bij de milieucoördinator te liggen, die echter niet bevoegd is over investeringen te beslissen en maatregelen dwingend voor te schrijven.

Het tweede probleem betreft de wijze waarop de verantwoordelijkheid voor milieuzorg is georganiseerd. Het is onduidelijk in hoeverre de milieucoördinator een lijn- of een staffunctionaris is. In de praktijk loopt het door elkaar. De milieucoördinator is zowel bezig met het opstellen van milieubeleid als met de uitvoering daarvan, terwijl hij zich zou moeten beperken tot het eerste. Daarbij is hij veel tijd kwijt met het ad hoc oplossen van allerlei milieuproblemen.

Dat de organisatie van milieu- en arbozorg niet alleen bij de regelovertreders slecht geregeld is, blijkt uit casus TN1. De bedrijfsleider van dit bedrijf is tevens milieucoördinator. Officieel heeft de kwaliteitscoördinator ook een deeltaak als milieucoördinator. Deze heeft daar echter geen affiniteit mee. Ook ontbeert hij de benodigde kennis en vaardigheden. De kwaliteitscoördinator houdt zich alleen bezig met eindcontrole: het testen van het eindproduct. Er is geen duidelijke taakafbakening tussen de twee milieucoördinatoren. In de praktijk doet de bedrijfsleider alles. De bedrijfsleider is daarmee verantwoordelijk voor twee belangen die met elkaar strijdig kunnen zijn: het milieubelang en het bedrijfseconomisch belang. Toch betekent dit volgens hem niet dat het voordeel altijd uitvalt voor het bedrijfseconomisch belang. De afweging van beide belangen is per geval verschillend. Verplichte milieumaatregelen worden genomen, ook al gaat dit ten koste van de productie. De directeur is eindverantwoordelijk voor het milieubeleid. Hij wordt uiteraard wel op de hoogte gesteld van milieuzaken, maar rapportage is niet formeel geregeld.

TN1 heeft geen arbocoördinator. Er was er wel een arbocoördinator aangesteld, maar deze had zich uit onvrede met zijn functie teruggetrokken. Er is vervolgens geen nieuwe arbocoördinator aangewezen. Er zijn geen vrijwilligers. De bedrijfsleider wil ook deze taak er wel bij nemen, maar mist daarvoor de tijd. De directeur is bang dat daardoor de productie teveel in de verdrukking komt. De directie voelt evenmin iets voor het aanstellen van een aparte milieu-, arbo- en/of kwaliteitscoördinator.

Ook bij TN2 is de situatie rond de organisatie van milieu- en arbozorg niet ideaal. In het handboek van het bedrijfsinterne milieuzorgsysteem is duidelijk vastgelegd wie welke verantwoordelijkheden ten aanzien van milieuzorg heeft en wordt ook gesproken van een aparte milieucoördinator. De praktijk is echter anders. Knelpunt bij de milieuzorg is de beschikbare menskracht. De bedrijfsleider is tevens milieucoördinator en is grotendeels alleen verantwoordelijk voor de milieuzorg. Ten aanzien van de arbozorg is de situatie vergelijkbaar.

Een vergelijkbaar voorbeeld vormt TN4. De verantwoordelijkheid voor milieu- en arbozorg is niet goed geregeld. Er is bij TN4 geen aparte milieu- en arbocoördinator. De verantwoordelijkheid voor milieu- en arbozorg is toebedeeld aan de bedrijfsleider, die deze verantwoordelijkheid heeft gedelegeerd aan het hoofd van de technische dienst. Daardoor is het milieu- en arbobelang binnen de organisatie alleen vertegenwoordigd op productieniveau en heeft het een afhankelijke positie ten opzichte van het lijnmanagement. Milieu- en arbozorg is geen staffunctie direct onder de directie. Daarbij was er ten tijde van het onderzoek geen hoofd technische dienst. Milieu- en arbozorg vielen daarmee weer toe aan de bedrijfsleider. De bedrijfsleider heeft echter vele zaken onder zijn verantwoordelijkheid, waardoor het gevaar ontstaat dat het milieu- en arbobelang wordt ondergesneeuwd. Ook bij een relatief klein bedrijf als TN4 kan milieu- of arbozorg organisatorisch beter gewaarborgd zijn.

Het enige van de onderzochte bedrijven binnen de textielveredelingsbranche waar de organisatie van milieu- en arbozorg zowel op papier als in de praktijk professioneel is geregeld, is TN3. Daarbij moet opgemerkt worden dat dit wel verreweg het grootste bedrijf binnen de branche is. TK3 beschikt over een afdeling Milieu & Arbo waar, naast het hoofd, twee milieucoördinatoren, een arbocoördinator en twee veiligheidskundigen werken. Daarnaast wordt de afdeling ondersteund door een commissie Veiligheid, Gezondheid en Welzijn, waarin onder andere de bedrijfsarts, het hoofd Personeelszaken en de bedrijfsleider zitting hebben. Arbo & Milieu zit als stafafdeling direct onder directieniveau en heeft mede daardoor een invloedrijke positie binnen het bedrijf. De afdeling Arbo & Milieu is belast met het opstellen en het ondersteunen van de uitvoering van het milieu- en arbobeleid alsmede het houden van toezicht op de uitvoering van dat beleid. De taken en bevoegdheden van de afdeling zijn nauwkeurig vastgelegd, waarbij de bevoegdheden uitgebreider zijn bij storingen en calamiteiten.

Bij de onderzochte bedrijven uit de afvalverwerkingbranche ligt de situatie rond de organisatie van milieu- en arbozorg eenduidiger dan bij de textielveredelingsindustrie. Voor alle regelovertreders – met uitzondering van AO1 – geldt dat vrijwel niemand zich bezighield met structurele milieu- of arbozorg. Soms was hierover wel iets op papier gezet, bijvoorbeeld wie milieu- of arbocoördinator was en wat zijn taken en bevoegdheden waren, maar dit gold louter als *window dressing*. De regelnalevers en ook AO1 blinken daarentegen uit door een goede organisatie van de milieu- en arbozorg. Alle vier de bedrijven hebben aparte milieu- en arbocoördinatoren wier taken en bevoegdheden duidelijk zijn geregeld.

Als voorbeeld wordt hier ingegaan op AN3. De directie van AN3 heeft zich eindverantwoordelijk gesteld voor de implementatie en naleving van het milieuzorgsysteem op alle niveaus in het bedrijf. Alle medewerkers zijn tezamen

verantwoordelijk voor het totale productieproces. De directie ziet het evenwel als haar taak om zodanige voorwaarden te scheppen en middelen beschikbaar te stellen dat een optimaal functioneren van het zorgsysteem binnen de onderneming is gewaarborgd. Hiervoor is onder andere een afdeling Kwaliteit, Arbo & Milieu (KAM) opgericht. Deze afdeling neemt in de organisatie een onafhankelijke positie in en is daardoor niet betrokken bij acquisitie, verwerking en opslag. De directie heeft het hoofd van de afdeling Kwaliteit, Arbo en Milieu als directievertegenwoordiger aangesteld. Het hoofd KAM is rechtstreeks verantwoordelijk schuldig aan de directie. Bij de stafafdeling KAM werken naast het hoofd nog drie mensen: een milieucoördinator, een arbocoördinator en een acceptant (verantwoordelijk voor de acceptatie van afval). Decentraal bij de werkmaatschappijen werken ook mensen die deze zaken in hun portefeuille hebben. Bij de andere regelnalevers en bij AO1 in de afvalverwerkingsbranche vinden we vergelijkbare wijzen van organisatie van milieu- en arbozorg.

Bovenstaande weergave van de casestudies laat zien dat er nogal wat verschillen zijn ten aanzien van de formele positie van de milieu- en arbocoördinatoren. In de textielveredelingbranche is alleen bij TN3 sprake van een aparte afdeling Milieu & Arbo, een afdeling waarvan de medewerkers zich alleen met milieu- en arbobelangen bezighouden. Dit is echter ook verreweg het grootste bedrijf. Bij alle andere bedrijven is milieu- en arbozorg een neventaak van de bedrijfsleider of heeft de milieu- of arbocoördinator ook uitvoerende taken in de lijn. In de afvalverwerkingbranche is bij alle regelnalevers en bij de koploper op het terrein van milieu- en arbozorg (AO1) sprake van aparte milieu- en arbocoördinatoren. Bij de overige regelovertreders was er helemaal niemand die zich in het bijzonder bezighield met milieu- en/of arbozorg.

#### *De informele positie van de milieu- of arbocoördinator*

Ook de informele positie van de milieu- of arbocoördinator is van groot belang voor de effectiviteit van zijn of haar optreden. De milieu- of arbocoördinator moet een zekere autoriteit hebben binnen het bedrijf, waardoor mensen naar hem of haar luisteren. Braithwaite spreekt hier van *organizational clout*. Uit zijn onderzoek in de steenkoolindustrie in de Verenigde Staten van Amerika blijkt dat bij de vijf mijnbouwondernemingen met de laagste ongevalcijfers de veiligheidsfunctionarissen veel invloed, overwicht en macht binnen de organisatie hebben (Braithwaite, 1985a).<sup>19</sup> De informele positie hangt uiteraard samen met de formele positie, maar ook met de houding van de directie ten aanzien van de milieu- of arbocoördinator, alsmede

19. In alle vijf bedrijven was de lijnmanager, en niet de veiligheidsfunctionaris, verantwoordelijk voor de veiligheid van de werknemers. De verantwoordelijkheid voor veiligheid was op elk niveau binnen de organisatie duidelijk toebedeeld.

de persoonlijke eigenschappen en de taakuitoefening van deze functionaris. Uit de casestudies blijkt dat het heel belangrijk is dat de directie binnen de organisatie duidelijk laat merken dat zij achter de milieu- of arbocoördinator staat en zijn of haar adviezen ondersteunt. Daarbij moet de milieu- arbocoördinator de nodige bevoegdheden krijgen om zijn of haar functie goed uit te kunnen oefenen. De milieu- of arbocoördinator heeft dan het 'mandaat' om namens de directie op te treden.

Een goed voorbeeld van een milieu- en arbocoördinator met veel *organizational clout* is die van TN3. Deze man is niet alleen hoofd van de afdeling Milieu & Arbo van zijn eigen bedrijf, maar is ook binnen het concern het aanspreekpunt voor milieu- en arbozorg (dus ook voor de andere werkmaatschappijen). Bovendien is deze persoon binnen de branchevereniging actief in commissies op het terrein van milieu- en arbozorg en neemt hij namens de branche deel aan het overleg met de overheid in het kader van het milieuconvenant en de cuwvo. Dit alles geeft deze persoon veel invloed en aanzien op het terrein van milieu- en arbozorg, zowel binnen de branche als binnen het eigen bedrijf. Verder fungeert de afdeling Milieu & Arbo als centraal punt met betrekking tot milieu- en arbeidsomstandigheden binnen het bedrijf, van waaruit men lijnen naar alle onderdelen van de organisatie heeft, zo diep mogelijk naar de werkvloer toe. Die lijnen worden enerzijds gebruikt om vanuit de centrale afdeling informatie naar de werkvloer toe te sturen, zoals de vertaling van de milieu- en arbovoorschriften naar werkinstructies. Anderzijds stroomt langs die lijnen informatie vanaf de werkvloer naar het centrale punt terug, zoals informatie betreffende calamiteiten, klachten en overtredingen.

Een grote stafafdeling voor milieu en arbozorg is op zich nog geen garantie voor veel invloed op de bedrijfsvoering. Volgens een medewerker van de stafafdeling veiligheid en milieu van AO1 is zijn afdeling dienstverlenend en kan deze daarom maar een beperkte invloed uitoefenen op de bedrijfsvoering. Doordat het bedrijf enkele milieuovertredingen heeft gepleegd, is de afdeling 'meer op scherp' komen te staan. Men vindt dat er door de directie meer bestraffend moet worden opgetreden tegen milieuovertredingen binnen het bedrijf. De afdeling heeft echter geen goed zicht op wat de directie met de adviezen en aanbevelingen doet.

Tenslotte zijn de persoonlijke eigenschappen van de milieu- of arbocoördinator van belang. In de casestudies komt men twee soorten coördinatoren tegen. De eerste categorie betreft relatief jonge mensen met een hoge opleiding, veelal wo of HBO Milieukunde. Deze mensen zijn nog niet lang werkzaam bij het bedrijf, hebben een hoog kennisniveau en een groot enthousiasme. Een keerzijde kan zijn dat een dergelijke jonge medewerker

nog weinig *clout* heeft opgebouwd ('wie ben jij nu helemaal dat je ons gaat vertellen hoe het moet'). Een tweede categorie wordt gevormd door de oudere werknemers die al vele jaren bij het bedrijf werken en de milieu- en/of arbozorg er in de loop der jaren als (*part time*) functie hebben bij gekregen. Het is in de textielveredelingsbranche geen uitzondering dat deze werknemers op hun achttiende achter de machine zijn begonnen en zich in dertig à veertig jaar hebben opgewerkt tot *middle manager*. Zij hebben doorgaans een lagere opleiding en zijn minder geïnteresseerd in milieu- of arbozorg. Pas als het gaat om de kwaliteit van het product of de gebruikte techniek, worden deze mensen enthousiast.

Een goed voorbeeld van het bovenstaande betreft de milieucoördinator van AN2. Volgens de verschillende milieuwethandhavers heeft er met de komst van deze milieucoördinator ten aanzien van de regelnaleving door AN2 een zekere omslag plaatsgevonden. De nieuwe milieucoördinator is jong en komt van buiten het bedrijf. Volgens de handhavers is hij zeer deskundig en actief ten aanzien van milieuzorg en is ook duidelijk dat hij de nodige bevoegdheden heeft binnen het bedrijf. Zo tekent hij brieven namens de directie. De milieucoördinator betracht ook duidelijk en openheid naar de overheid. Het contrast met de vorige milieucoördinator is groot. Dit was een man van middelbare leeftijd die al jaren bij AN2 werkte in andere functies. Het contact met hem verliep vaak stroef. Vóór de komst van de nieuwe milieucoördinator verschaftte AN2 minder makkelijk informatie aan de overheid, waren bevoegdheden niet goed geregeld en verliep het bedrijfsproces chaotischer en nonchalanter.

Een milieu- of arbocoördinator kan als interne handhaver een belangrijke invloed hebben op het naleven van externe regels door de onderneming. Het zal geen verbazing wekken dat een goed opgeleide en gedreven milieu- of arbocoördinator, met een goede formele positie en veel *clout*, de beste garanties biedt.

#### 5.4.4 *Communicatie en overleg over milieu- en arbozorg*

Een onderwerp dat samenhangt met de in § 5.4.3 besproken organisatie van milieu- en arbozorg is de communicatie over milieu- en arbozaken. 'Communicatie omvat alle activiteiten waardoor informatie, dat wil zeggen gegevens, feiten, gedachten, gevoelens en wensen, wordt overgebracht naar of ontdekt bij andere mensen.' (Keuning en Eppink, 1993:61). Uit de bespreking van de literatuur in § 5.2 bleek al dat een gebrek aan communicatie en informatie-overdracht binnen de onderneming ten grondslag kan liggen aan wetsovertredingen. Overleg verhoogt de kwaliteit van de besluitvorming en vergroot het draagvlak van de beslissingen binnen de organisatie. Goede communica-



tie over zaken die met regelnaleving te maken hebben is dus van belang. Daarbij gaat het zowel om de communicatie tussen de medewerkers en afdelingen binnen de onderneming, als om de communicatie tussen de onderneming en belanghebbenden buiten de onderneming, zoals leveranciers, afnemers, overheden, omwonenden, vakbonden en milieugroeperingen. Ten aanzien van interne communicatie is van belang op welke wijze voorziening en overdracht van informatie binnen de onderneming plaatsvindt. Bereikt (ongunstige) informatie van de werkvloer de directie en omgekeerd? Daarnaast is van belang hoe de externe communicatie verloopt. Staat men open voor signalen van buiten het bedrijf en verschaft men informatie over de milieuaspecten van de bedrijfsvoering aan derden? Naar de externe communicatie wordt in deel III van dit proefschrift gekeken. In deze paragraaf staat de bedrijfsinterne communicatie over milieu- en arbozaken centraal. Het gaat dan vooral om de *organisatie* van het bedrijfsinterne overleg. Hoe de communicatie *feitelijk* functioneert, was in het kader van dit onderzoek moeilijk vast te stellen.

Overleg kan plaatsvinden tussen leiding en werknemers binnen een afdeling en tussen medewerkers van verschillende afdelingen. Voor het bereiken van een goede integratie van de milieu- en arbozorg in de bedrijfsvoering is het van belang dat in het bedrijfsintern overleg op verschillende niveaus geregeld aandacht wordt besteed aan milieu- en arbozaken. Op directieniveau kunnen milieu- en arbozaken betrekking hebben op: het opstellen van een milieu- of arbobeleidsverklaring, de voortgang van de uitvoering van een milieuprogramma en van het arbojaarplan, de resultaten van een milieuaudit of een risico-inventarisatie en -evaluatie en de verdere ontwikkeling van het milieu- of arbozorgsysteem. Op het niveau van het middenkader zullen eerder de naleving van milieu- en arbovoorschriften, eventuele overtredingen en naar aanleiding daarvan getroffen maatregelen en de periodieke voorlichtingen van de productiemedewerkers aan de orde komen. Betreft het ernstige overtredingen of ongevallen, dan dient dit uiteraard ook in de directievergadering of het *management team* te worden besproken. Op het niveau van de medewerkers met meer uitvoerende functies betreffen de te bespreken onderwerpen onder andere de interne instructies en procedures, maatregelen ter voorkoming van klachten en van onnodige milieubelasting of arborisico's en het gescheiden inzamelen van afvalstoffen of het dragen van persoonsbeschermende middelen (Glasbergen e.a., 1995:70).

Voor een goede communicatie is het niet alleen van belang dat op de verschillende niveaus over de relevante arbo- en milieuzaken wordt overlegd, maar dat ook *tussen* de verschillende niveaus overleg plaatsvindt. Een belangrijke vorm van dergelijke communicatie binnen een onderneming is het overleg en de inspraak die plaatsvindt binnen formele of informele overleg- en werkgroepen. Werkgroepen kunnen in het leven worden geroepen

rond bepaalde thema's, bijvoorbeeld bedrijfsinterne kwaliteitszorg. Met betrekking tot milieu- en arbozorg zijn bij de in de casestudies onderzochte bedrijven – veelal in het kader van het milieu- of arbozorgsysteem – verschillende van dergelijke werk- en overleggroepen in het leven geroepen. Het gaat dan bijvoorbeeld om vgw-commissies (Veiligheid, Gezondheid en Welzijn) of KAM-werkgroepen (Kwaliteit, Arbo en Milieu). In dergelijke commissies zitten doorgaans een directielid of de bedrijfsleider, het hoofd van de afdeling Arbo & Milieu of de milieu- of arbocoördinator, andere afdelingshoofden, de bedrijfsarts, een lid van de ondernemingsraad en dergelijke. Soms hebben dergelijke commissies een ondersteunende of adviserende functie ten opzichte van de stafafdeling Milieu & Arbo of de milieu- of arbocoördinator. Tenslotte worden arbozaken ook in de ondernemingsraad (voor zover aanwezig) besproken. Hieronder worden enkele voorbeelden gegeven van de organisatie van het overleg over milieu- en arbozaken bij enkele van de bestudeerde bedrijven.

Bij AN3 maken de onderwerpen milieu en arbeidsomstandigheden geen vast onderdeel uit van vaste werkoverleggen of vergaderingen. Het staat alleen op de agenda wanneer het actueel is. Er zijn met name twee soorten vergaderingen waarin deze onderwerpen aan de orde kunnen komen:

9. periodiek wordt overleg gevoerd (coördinatieoverleg) tussen de directie, de bedrijfsleider, het hoofd van de afdeling KAM, staffunctionarissen, de afdeling verkoop, het hoofd van de weegbrug, de acceptant en de systeembeheerder, met als doel handhaving en verbetering van de samenstelling van de afvalstoffen en de residustromen alsmede de kwaliteitsborging van de deelstromen;
10. tevens wordt er ad hoc een kwaliteitsvergadering belegd, waarin overleg wordt gevoerd tussen de bedrijfsleider en het hoofd en/of medewerkers KAM.

De interne communicatie met betrekking tot milieu en arbeidsomstandigheden laat bij AO1 te wensen over. Enerzijds komt dit voort uit de bedrijfscultuur. Anderzijds hebben de ontwikkeling van technologie en veiligheidszorg de werkomstandigheden wel verbeterd, maar zijn de werkomstandigheden daarvoor sterk geformaliseerd. Er bestaat nu een meer formele sfeer. In 1995 is begonnen met een verbetertraject op het gebied van de onderlinge communicatie. Arbeidsomstandigheden en milieu zijn nu een vast agendapunt in de wekelijkse directievergadering. Wekelijks wordt er gemeld of er overschrijdingen van de vergunningsvoorschriften of andere bijzonderheden zijn. Per kwartaal leidt dit tot een rapportage aan de directie. Binnen de werkmaatschappijen wordt dit vertaald in de diverse werkoverleggen.

AO1 heeft een Arbo-commissie opgericht. In deze commissie zitten de bedrijfsleider, een vertegenwoordiger van de ondernemingsraad, de bedrijfsarts

en het hoofd van de afdeling Veiligheid, Milieu en Kwaliteit. Voorzitter is de directeur Juridische Zaken en Milieu. De commissie controleert de uitvoering van het arbojaarplan en de milieudoelstellingen. Het is een overlegorgaan dat zelf geen besluiten neemt. Officieel heeft de commissie dus een adviserende functie, maar omdat een ieder die iets met arbeidsomstandigheden of milieu te maken heeft zitting heeft binnen de commissie, komt het er in de praktijk op neer dat adviezen besluiten zijn.

Voor drie regelovertreders binnen de afvalverwerkingbranche (AO2, AO3 en TCR) geldt dat de bedrijfsinterne communicatie vooral een bilateraal en informeel karakter had. Er was formeel nauwelijks sprake van een overlegstructuur en voor zover er wel iets over was vastgelegd, werd dat vaak niet nageleefd. Een goed voorbeeld is TCR. Het handboek van het milieuzorgsysteem sprak van een 'Stuurgroep' die minsten eenmaal per kwartaal bij elkaar kwam en die tot taak had de begeleiding van de invoering en het op peil houden van het milieuzorgsysteem. Uit de verklaringen van de diverse medewerkers in het strafrechtelijk onderzoek bleek echter dat dit in de praktijk niet gebeurde. Voor zover er daadwerkelijk communicatie plaatsvond met betrekking tot milieu- of arbeidsomstandigheden, betrof dit vooral het maskeren van overtredingen of het onder druk zetten van medewerkers om hier niet over te klagen.

Het onderwerp milieu maakt deel uit van alle belangrijke structurele besprekingen binnen het textielveredelende bedrijf TN1. Er is binnen het bedrijf een Stuurgroep Milieuzorg waarin naast de bedrijfsleider en de kwaliteitsmanager ook de afdelingschefs (vertegenwoordigd door één persoon) en het hoofd technische dienst zitting hebben. De Stuurgroep vergadert ongeveer drie keer per jaar, doorgaans na een *audit*. In de opbouwphase van het milieuzorgsysteem kwam men vaker bij elkaar. Daarnaast vindt er tweemaandelijks een stafbespreking plaats, waarin het milieu een vast agendapunt is. Verder is er een algemene werkbespreking waarin alle zaken besproken worden die betrekking hebben op de productie, waaronder milieuzorg. Aan dit overleg wordt deelgenomen door alle leden van de Stuurgroep Milieuzorg, aangevuld met de directie.

De bedrijfsleider van TN2 heeft dagelijks contact met de directeur. Op informele wijze wordt daarbij over milieuzaken gesproken. Naast het overleg met de directeur wordt er wekelijks een stafvergadering gehouden waarbij milieuzaken aan bod kunnen komen. Aspecten van milieu- en arbozorg worden besproken binnen de reguliere KAM-vergaderingen. Aan deze vergadering wordt deelgenomen door de bedrijfsleider, de kwaliteitscoördinator en de ploegleiders. Verder zijn er werkoverlegvergaderingen die periodiek per afdeling worden gehouden. Hier kunnen werknemers hun inzichten/ideeën over onder andere arbozaken kwijt bij de leiding. De frequentie van deze vergadering verschilt per

afdeling, variërend van één keer per maand tot één keer per half jaar. De bedrijfsleider en de kwaliteitscoördinator gebruiken deze vergaderingen ook om voorlichting te geven over nieuwe ontwikkelingen op het terrein van arbo en milieu. Arbozaken worden ook met de ondernemingsraad besproken. In 1996 heeft er zes keer een overlegvergadering met de ondernemingsraad plaatsgevonden.

Overleg en voorlichting nemen een belangrijke plaats in in zowel het milieuzorgsysteem als het arbobeleidsplan van TN3. Milieu- en arbozorg zijn vaste onderdelen in verschillende bedrijfsinterne opleidingen. Ook wordt door middel van presentaties en informatiebrochures getracht de medewerkers te motiveren voor milieu- en arbozorg. Een andere structurele vorm van communicatie vormen de overlegvergaderingen waar arbo en milieu vaste agendapunten zijn. In het arbobeleidsplan is de arbo-overlegstructuur schriftelijk vastgelegd. Deze overlegstructuur houdt onder andere in dat:

- de directie jaarlijks vergadert over het arbojaarplan en het arbojaarverslag;
- de directie regelmatig overleg voert met het hoofd van de afdeling Arbo & Milieu;
- een vgw-commissie zes keer per jaar bijeenkomt;
- de vgw-commissie ook tweemaandelijks vergadert met de afdeling Arbo & Milieu;
- in het afdelingsoverleg dat plaatsvindt binnen elke afdeling de arbeidsomstandigheden en de melding van gevaarlijke situaties vaste agendapunten zijn.

De overlegstructuur ten aanzien van milieuzorg is niet schriftelijk vastgelegd. Wel is het hoofd van de afdeling Arbo & Milieu aanwezig bij elk overleg op afdelingsniveau. In dat overleg worden milieuaspecten besproken en wordt druk uitgeoefend om bepaalde zaken uit te voeren. Ook in ander overleg is milieuzorg een vast agendapunt. Daarnaast is het volgens het hoofd van de afdeling Arbo & Milieu belangrijk dat de milieu- en arbocoördinatoren voor de medewerkers goed aanspreekbaar zijn. Bij TN3 weten de medewerkers volgens hem de weg naar de afdeling Arbo & Milieu goed te vinden. Daarnaast maakt hij regelmatig een ronde door het bedrijf om met de mensen te praten.

Het overleg binnen TO2 is half geformaliseerd: gedeeltelijk informeel en gedeeltelijk via vaste overlegstructuren. Volgens de diverse beleidsstukken dient de bedrijfsleiding van TO2 het gestructureerde milieu- en arbo-overleg in de productiestaf te leiden en te stimuleren. Daarnaast is er elke week 'technologeno-verleg' waar milieu een vast agendapunt is. Hoofden van afdelingen krijgen een kopie van de notulen; als er onduidelijkheden zijn dan reageren ze. De arbocoördinator van TO2 is voorzitter van het arboteam dat bestaat uit de bedrijfsleider, het hoofd van de technische dienst, de chef van de weverij, een lid van

de ondernemingsraad en de voorzitter van de vgwm-commissie (Veiligheid, Gezondheid, Welzijn en Milieu-beleid). Het arbo-team rapporteert rechtstreeks aan de directie en overlegt met de ondernemingsraad. De vgwm-commissie toetst het arbo- en milieubeleid en rapporteert aan de ondernemingsraad. Informeel wordt er ook afgestemd met het arbo-team. In de vgwm-commissie zitten alleen medewerkers die door de ondernemingsraad gevraagd zijn het arbo- en milieubeleid te toetsen.

Bovenstaande voorbeelden laten zien dat het bedrijfsinterne overleg in het kader van de milieu- en arbozorg niet overal even goed is geregeld. Bekijken we alle casestudies, dan kan de conclusie worden getrokken dat de communicatie over milieu- en arbozaken bij de regelovertreders duidelijk minder goed geregeld is dan bij de regelnalevers. Uit de verklaringen in de strafdosiers van drie regelovertreders in de afvalverwerkingbranche (AO2, AO3, TCR) blijkt bovendien dat de communicatie in de praktijk niet goed functioneerde. Het was gezien de geringe bedrijfsgrootte van deze bedrijven niet zo dat ongunstige informatie de bedrijfsleiding niet bereikte, maar wel dat de bedrijfsleiding negatief of zelfs intimiderend reageerde op opmerkingen over overtredingen en dat daardoor een sfeer ontstond waarin men niet meer over de overtreding van milieu- of arbovoorschriften durfde te praten. Van de functies van communicatie – het vergroten van de kwaliteit van de besluitvorming en van het draagvlak van de beslissingen alsmede het signaleren van ongewenste situaties – kwam dan ook weinig meer terecht. Bij de bedrijven waar de communicatie met betrekking tot milieu- en arbozaken wel goed geregeld is en goed functioneert, draagt de communicatie bij aan het functioneren van het milieu- en arbozorgsysteem en het vroegtijdig signaleren en verhelpen van overtredingen. Communicatie is daarom een uiting van de professionaliteit van deze bedrijven.

## 5.5 PROFESSIONALITEIT EN BEDRIJFSOMVANG

Een bedrijfskenmerk dat zowel in de literatuur als door respondenten van beide branches in verband wordt gebracht met regelnaleving, is de bedrijfsomvang.<sup>20</sup> Meestal wordt een positief verband gelegd tussen bedrijfsgrootte en regelovertreding: kleine bedrijven zouden eerder milieuregels overtreden dan grote. Maar ook voor een negatieve samenhang of het geheel ontbreken van een relatie tussen bedrijfsomvang en overtreding kunnen aanwijzingen worden gevonden (Van de Peppel, 1995:49). De bedrijfsomvang hangt in

---

20. Met bedrijfsomvang wordt bedoeld op het aantal werknemers en/of de omvang van de bedrijfsactiviteiten.

deze redeneringen samen met de in dit hoofdstuk en het vorige besproken bedrijfskenmerken. Van kleine bedrijven wordt gezegd dat ze een minder goede bedrijfseconomische positie hebben en minder professioneel zijn (bijvoorbeeld Arts, e.a., 1998:70). De grootte van een bedrijf bepaalt dan de nalevingmogelijkheden: financiële, technische en andere middelen die het bedrijf ter beschikking staan om de wet na te leven.

Het ligt voor de hand een positief verband tussen bedrijfsgrootte en regelnaleving te veronderstellen: kleine bedrijven beschikken over minder middelen en expertise om de veeleisende milieu- en arbovoorschriften na te leven. Er kan echter ook een negatief verband tussen bedrijfsgrootte en regelnaleving worden afgeleid: de ruimere nalevingmogelijkheden van grote bedrijven stelt hen in staat voorschriften juist niet na te leven. De complexiteit en de expertise van die bedrijven bieden mogelijkheden om naleving van voorschriften zo lang mogelijk uit te stellen of wetsovertredingen te verbergen (Vaughan, 1982:139; Punch, 1996:222). Bovendien kunnen door de ruimere financiële middelen boetes makkelijker betaald worden en kunnen betere juristen en adviseurs ingehuurd worden om ontdekking of sanctionering te voorkomen. Uit onderzoek blijkt bijvoorbeeld dat hoe groter het bedrijf, hoe moeilijker het is het milieuregelnalevinggedrag te beïnvloeden (Van de Peppel, 1995:285).

Een ander argument voor een positief verband tussen bedrijfsomvang en regelnaleving is dat voor grotere bedrijven – met een goede reputatie – een goed imago belangrijker is dan voor kleinere bedrijven. Kleinere bedrijven zijn minder bekend en vooral wanneer weinig winst wordt gemaakt en de continuïteit op het spel staat, vormt imagoverlies een minder grote drempel voor regelovertreding dan bij grote bedrijven. Daarom zullen grote bedrijven volgens deze redenering milieu- en arbovoorschriften beter naleven dan kleine bedrijven (DiMento, 1989).

Beide mogelijke verbanden tussen bedrijfsgrootte en regelnaleving zijn terug te vinden in de afvalverwerkingbranche. In de afvalverwerkingbranche heeft zich de laatste jaren duidelijk een schaalvergroting voorgedaan. Grote, soms internationale, concerns hebben de kleine familiebedrijven op vrijwel alle fronten verdrongen. De nieuwe bedrijven hechten doorgaans zeer aan een milieuvriendelijk imago en zijn beter in staat de vele milieuregels na te leven. De schaalvergroting brengt volgens sommige respondenten echter ook gevaren met zich mee. Een respondent geeft het voorbeeld van de multinationale onderneming die in staat is om in de derde wereld allerlei activiteiten te laten verrichten die hier verboden zijn. Ook wijst hij erop dat dergelijke bedrijven onder het mom van hergebruik zich kunnen bezighouden met zodanig het scheiden en mengen van afvalstoffen dat partijen nog net aan de regels voldoen; het bekende 'slim scheiden en sluw mengen.' Tenslotte leidt schaalvergroting ook tot verschuivende machtsverhoudingen. De grote

concerns hebben een aanzienlijke machtspositie en zouden hiervan gebruik kunnen maken om met politieke druk minder stringente regelgeving en handhaving te verkrijgen.

Ook Bruinsma wijst op deze mogelijke keerzijde van de schaalvergroting. Door het in handen krijgen van meerdere schakels in de afvalverwijderingsketen of het verwerven van een monopoliepositie, wordt het toezicht op de regelnaleving bemoeilijkt en kunnen overheden in een afhankelijke positie terechtkomen (Bruinsma, 1996:287). Juist tegen deze conclusie van Bruinsma is in de branche veel verzet gerezen (Bezem, 1996). De branche ziet juist voordelen in de schaalvergroting: grote bedrijven zouden minder snel hun goede naam op het spel zetten door het plegen van milieuovertredingen en schaalvergroting leidt tot verdergaande professionalisering. Ook Van den Anker en Hoogenboom wijzen erop dat een monopoliepositie en concentratie in de afvalverwerkingbranche criminaliteitsremmend kan werken (Van den Anker en Hoogenboom, 1997:305).

Kijken we naar de casestudies, dan komt ook daar geen eenduidig beeld naar voren voor wat betreft de relatie tussen bedrijfsomvang en regelnaleving. Veruit de grootste van de bestudeerde afvalverwerkende bedrijven is AO1, maar dit bedrijf is niet aangemerkt als regelnalever. De bedrijfsomvang van de regelnalevers en regelovertreders in de afvalverwerkingbranche verschilt niet bijzonder (zie bijlage 3). Hetzelfde zien we in de textielveredelingsindustrie. Het grootste bedrijf in de branche is weliswaar een regelnalever (TN3), maar twee van de regelovertreders behoren ook tot de grotere bedrijven in de branche (TO2 en TO3). De andere regelnalevers en regelovertreders verschillen niet veel van grootte.

Een mogelijke reden voor de afwezigheid van een duidelijke relatie tussen bedrijfsomvang en regelnaleving is waarschijnlijk dat de veronderstelde samenhang tussen bedrijfsgrootte en nalevingmogelijkheden niet juist is. Achter de veronderstelde samenhang tussen bedrijfsomvang en regelnaleving, kunnen andere factoren schuilgaan die een eventuele samenhang eerder verklaren, bijvoorbeeld de samenhang tussen regelnaleving en het beschikken over de daarvoor vereiste middelen. Men gaat er dan kennelijk van uit dat grote bedrijven meer middelen in huis hebben om wettelijke voorschriften na te leven dan kleine bedrijven. Kleine bedrijven kunnen echter wel degelijk over voldoende technische en financiële middelen beschikken en voldoende expertise in huis hebben om milieu- en arbovoorschriften goed te kunnen naleven. De casestudies van de kleine regelnalevers illustreren dit. Daarbij is de milieu- en arboproblematiek bij kleine bedrijven soms ook minder complex dan bij grote bedrijven en zijn ook de voorschriften soms minder veeleisend. De omvang en complexiteit van de bedrijfsprocessen van grote bedrijven kan er echter toe leiden dat de voor haar geldende

voorschriften ook strenger en gecompliceerder zijn en dus moeilijker na te leven. Dit heft een eventueel voordeel van de bedrijfsomvang op.

## 5.6 CONCLUSIE

Organisatiekundig onderzoek heeft laten zien dat de rationaliteit van ondernemingen begrensd wordt door organisatorische tekortkomingen. In criminologisch onderzoek heeft dit geleid tot de hypothese dat organisatorische tekortkomingen ten grondslag kunnen liggen aan regelovertredingen door ondernemingen. Voorbeelden van dergelijke organisatorische gebreken zijn slechte (interne en externe) informatievoorziening, gebrekkige zelfcontrole, interne conflicten, slechte communicatie, slecht (kennis-)management en dergelijke. Deze hypothese betekent ook dat ondernemingen zonder deze gebreken wel in staat zijn de wet na te leven en dit (bij gebreke van een motief voor overtreding) ook goed zullen doen. De genoemde organisatorische tekortkomingen verwijzen naar algemene organisatiekenmerken die in relatie staan met de regelnaleving door ondernemingen, zoals informatievoorziening, communicatie, interne controle, conflictbeheersing, besluitvorming, management, enzovoorts.

De verschillende organisatiekenmerken die een onderneming in staat stellen de wet na te leven, zijn hier samengevat onder de noemer professionaliteit. De hypothese is dat de mate van regelnaleving door een onderneming samenhangt met de mate van professionaliteit. Een professionele onderneming is beter in staat om de voor haar geldende wettelijke voorschriften na te leven dan een minder professionele onderneming. Professionaliteit is in dit verband gedefinieerd als het beschikken over de noodzakelijke kennis en kunde om de wet na te kunnen leven. Uitingen van professionaliteit die van belang zijn voor de naleving van (milieu- en arbo)regels zijn onder andere het beschikken over goede technische middelen (apparatuur, installaties, hulpstoffen), het beschikken over voldoende ervaren en deskundig personeel (juridisch, technisch, chemisch), het vermogen te leren van calamiteiten en ongewenste overtredingen, een goede administratieve organisatie, een passende organisatiestructuur, goede communicatie, goed onderhoud en *good housekeeping*.<sup>21</sup> In termen van motieven en gelegenheden kunnen deze verschillende facetten van professionaliteit gezien worden als bedrijfsinterne gelegenheden om de wet na te leven.

Een bijzonder aspect van professionaliteit ten aanzien van het naleven van milieu- en arboregels is de bedrijfsinterne milieu- en arbozorg. Professio-

---

21. Naleving van andere typen regels vraagt weer om andere facetten van professionaliteit. Naleving van fiscale wetgeving vraagt bijvoorbeeld een goede boekhouding.



naliteit betekent in dit verband het op structurele wijze aandacht besteden aan de milieuhygiënische en arbeidsveiligheidsaspecten van het bedrijfsproces, de integratie van de zorg voor het milieu en arbeidsomstandigheden en de naleving van wettelijke regels in de bedrijfsvoering.

Een eerste belangrijke uiting van milieu- en arbozorg is de invoering van een bedrijfsintern milieu- en arbozorgsysteem. Het invoeren van milieu- en arbozorgsystemen door bedrijven wordt door de overheid sterk gestimuleerd. Een zorgsysteem is in de eerste plaats een intern managementsysteem dat vooral in organisatorische zin sturing geeft aan de bedrijfsvoering. Maar een milieu- of arbozorgsysteem is ook een bedrijfsinterne vertaling van wettelijke eisen en vergunningsvoorschriften voor het bedrijfsproces. Het houdt in dat normvaststelling, controle en handhaving door het bedrijf zelf plaatsvinden.

Een tweede belangrijke aspect van milieu- en arbozorg is het aanstellen van een milieu- of arbocoördinator of zelfs een afdeling met dergelijke functionarissen. Zij vertalen wettelijke en maatschappelijke milieueisen in bedrijfsinterne voorschriften en controleren de naleving daarvan. Een milieu- of arbocoördinator kan als interne handhaver een belangrijke invloed hebben op het naleven van externe regels door de onderneming. Zijn functioneren is echter wel afhankelijk van de formele en informele positie binnen de onderneming.

Een derde hier besproken belangrijk facet van milieu- en arbozorg is de bedrijfsinterne communicatie over milieu- en arbozaken. Via communicatie bereikt informatie van de werkvloer over het functioneren van de milieu- en arbozorg en het naleven van de voorschriften de directie en *vice versa*. Het is daarom van belang dat – in het kader van de milieu- en arbozorg – voor de communicatie over milieu- en arbozaken een overlegstructuur wordt opgezet en in stand gehouden.

Uit de casestudies blijkt dat bedrijfsinterne milieu- en arbozorg geen garantie is voor de naleving van milieu- en arboregels, maar dat bedrijfsinterne milieu- en arbozorg wel een belangrijk middel is om voorschriften na te kunnen leven. Met een zorgsysteem, ondersteunende en toezichthoudende functionarissen en een overlegstructuur worden de organisatorische mogelijkheden geschapen om tot regelnaleving te komen. Daarbij gaat het er niet alleen om hoe het systeem of de positie van de coördinator er op papier uitzien, maar vooral hoe zij in de praktijk functioneren.

In dit hoofdstuk stond het *kunnen* naleven van regels door ondernemingen centraal. Geconcludeerd kan worden dat er een verband lijkt te zijn tussen regelnaleving en de mate van professionaliteit van een bedrijf. Professionele bedrijven beheersen niet alleen hun bedrijfsvoering beter, ze zijn ook beter in staat wettelijke regels na te leven. Naleving van milieu- en arboregels vereist een bepaald niveau van kennis en kunde van medewerkers en de ter

beschikking staande technologie. Onvoldoende professionaliteit kan leiden tot het niet kunnen naleven van milieu- en arboregels.

## 6 DE (A)MORELE ONDERNEMING

'For the study of organizational offending, dynamic creation and recreation of 'moral worlds' can help explain variation in managerial behaviour relative to legal constraints.' (Yeager, 1995:148)

### 6.1 INLEIDING

In hoofdstuk 4 is uitgegaan van de klassieke veronderstelling dat ondernemingen rationeel en amoreel handelende organisaties zijn. In hoofdstuk 5 is beargumenteerd dat de rationaliteit van ondernemingen sterk beperkt is. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de veronderstelde amoraliteit van ondernemingen. Werd in hoofdstuk 4 reeds aangegeven dat er binnen ondernemingen wel degelijk morele drempels kunnen zijn tegen overtreding van wettelijke regels, in dit hoofdstuk staan deze morele drempels centraal. Het gaat daarbij om de volgende vragen als: Zijn ondernemingen wel zo amoreel als wordt verondersteld? Hebben ondernemingen uitsluitend het oog gericht op het bereiken van de eigen organisatorische doelen, met voorbijgaan aan alle overige belangen en waarden? Staan ondernemingen onverschillig tegenover hun maatschappelijke omgeving? (Van de Bunt, 1992:18).

Een belangrijke constatering is dat de meeste bedrijven wettelijke regels gewoon naleven, ook al zou overtreding economisch voordelig zijn (Braithwaite, 1989:349). Dit doet vermoeden dat de meeste bedrijven de kosten en baten van wetsnaleving niet op puur financiële gronden afwegen, maar dat ook morele overwegingen een rol spelen bij wetsnaleving of -overtreding door ondernemingen. Zo kan een ondernemer regels naleven vanuit een gevoel van 'corporatief burgerschap' of kan een ondernemer regels overtreden omdat hij het principieel oneens is met de regel. Opvattingen over de maatschappelijke verantwoordelijkheden van de eigen onderneming en de heersende normen en waarden binnen de onderneming spelen hierbij een belangrijke rol. Deze normatieve opvattingen en morele kanten van de onderneming staan in dit hoofdstuk centraal. De centrale hypothese daarbij is dat een onderneming wettelijke regels beter zal naleven naarmate deze regels beter aansluiten bij de binnen de ondernemingen heersende normen en waarden.

In § 6.2 wordt bovenstaande hypothese aan de hand van de literatuur nader uitgewerkt en wordt ingegaan op de betekenis van normen waarden binnen de onderneming. Vervolgens zal in dit hoofdstuk worden nagegaan welke normen en waarden binnen de onderzochte afvalverwerkende en textielveredelende bedrijven leven en welke opvattingen binnen deze ondernemingen bestaan over de eigen maatschappelijke verantwoordelijkheden en de naleving van milieu- en arboregels. Daarbij wordt uiteraard weer gekeken naar verschillen tussen regelnalevers en regelovertreeders.

De normen, waarden en opvattingen van ondernemingen over de naleving van wettelijke regels komen tot uiting in de bedrijfscultuur. In § 6.3 tot en met § 6.7 wordt achtereenvolgens ingegaan op de bedrijfscultuur in het algemeen en enkele aspecten daarvan die in het bijzonder van betekenis kunnen zijn voor de mate van regelnaleving, te weten de aard van de bedrijfsinterne normen en waarden, bedrijfscodes en andere uitingen van bedrijfsethiek, de rol van het top management en vanuit de bedrijfscultuur komende rechtvaardigingen voor regelovertreding. Daarbij wordt telkens eerst aan de hand van de literatuur een uiteenzetting gegeven van het betreffende aspect en de veronderstelde relatie met regelnaleving. Vervolgens worden de aspecten van de bedrijfscultuur van de onderzochte bedrijven besproken en wordt gekeken hoe deze bedrijfscultuur zich verhoudt tot de geconstateerde mate van naleving van milieu- en arboregels. Tenslotte worden in § 6.8 nog enkele opmerkingen gemaakt over de overdracht van opvattingen over (de naleving van) wettelijke regels binnen en tussen ondernemingen.

## 6.2 GRENZEN AAN DE AMORALITEIT VAN ONDERNEMINGEN

### 6.2.1 Normatieve opvattingen over (naleving van) wettelijke regels

In § 4.3 bleek al dat de idee van de rationeel en amoreel calculerende onderneming niet kan verklaren waarom zoveel ondernemingen de wet wel naleven, ook al zijn de pak- en sanctiekans kans van veel overtredingen (en dus de kosten) in de praktijk laag. Dit doet vermoeden dat ook morele overwegingen een rol spelen bij regelnaleving door ondernemingen.

'If it is somewhat oversimplified to argue that only a small proportion of businessmen and women are 'bad apples', it is not much more convincing to assume that all businesses act as 'amoral calculators' and would choose to offend but for the availability of serious sanctions. The desire to continue in business, to maintain self-respect and the goodwill of fellow businesspeople, goes a long

way towards explaining reluctance too seize opportunities for a once-only windfall.' (Nelken, 1994: 371).

In de organisatiekunde werd al vroeg onderkend dat ook morele overwegingen een rol spelen bij organisatorische besluitvorming. Ook in het (beperkte) rationele keuzemodel is plaats voor normen en waarden. Zo hield Becker (1968) in zijn economische model ter verklaring van criminaliteit rekening met niet-materiële strevingen van mensen (Bruinsma en Van de Bunt, 1993:100). In hoofdstuk 5 is al aangegeven dat Weber (1947; 1964) naast doelrationeel handelen ook waarderationeel handelen bespreekt. Hierbij is de organisatie niet alleen gericht op het bereiken van doelen, maar spelen bij de keuze van doel en middelen ook waarden een rol.

Ook volgens Kagan en Scholz spelen morele overwegingen een belangrijke rol bij de verklaring van wetsovertredend gedrag van ondernemingen. In hun derde visie op de onderneming staat de morele kant van de onderneming centraal. Als reactie op het door hen besproken model van de onderneming als amorele calculator, presenteren Kagan en Scholz (1984:74) het model van de onderneming als morele actor, oftewel de *corporation as citizen*. In deze visie zal een onderneming – net als een burger – wettelijke regels normaliter gewoon naleven. Slechts wanneer een onderneming het principieel oneens is met de regel of de handhaving daarvan, zal zij deze overtreden. Kagan en Scholz trekken hier een vergelijking met labeling- en subcultuurtheorieën uit de criminologie, waarin criminaliteit wordt gezien als 'rebellie' tegen bepaalde regels of tegen het handhavend optreden van overheden, die als niet legitiem worden beschouwd door individuen of groepen met een deviante subcultuur. Deze theorieën gaan ervan uit dat een gebrek aan respect van de overheid voor de rechten en belangen van burgers het respect van die burgers voor de (naleving van) regels van de overheid verzwakt.

Volgens Kagan en Scholz zien we iets soortgelijks in het bedrijfsleven. 'Corporations that are generally disposed to obey the law may adopt a strategy of selective noncompliance when regulations and enforcement officials treat them arbitrarily or impose unreasonable burdens.' (1984:75).<sup>1</sup> Op de door Kagan en Scholz gesignaleerde tekortkomingen van regelnaleving en handhaving wordt in de volgende hoofdstukken dieper ingegaan. Waar het

---

1. De door hen geïnterviewde medewerkers van ondernemingen gaven verschillende tekortkomingen in het overheidsoptreden aan: onduidelijke en tegenstrijdige regelgeving, slecht opgeleide en willekeurig optredende handhavers, disproportionele administratieve verplichtingen, bureaucratische vertragingen en de indifferentie van overheden voor de gevolgen van wettelijke verplichtingen en handhaving voor de bedrijfsvoering. Ook werd er veel geklaagd over handhavers die de ondernemingen behandelen 'alsof ze criminelen zijn'. Verder vroegen de ondernemers zich af waarom ze tijd en geld moeten investeren in de naleving van regels die in theorie wel van nut lijken maar in de praktijk onuitvoerbaar zijn of disproportionele investeringen vragen.

in dit hoofdstuk om gaat, is de constatering dat de morele verontwaardiging over regelgeving of overheidsoptreden een motief kan zijn om de regels van die overheid niet na te leven. Omgekeerd veronderstelt de *corporation-as-citizen*-theorie dat wanneer onredelijke regulering leidt tot overtreding, redelijke wetgeving in principe gewoon nageleefd zal worden, zelfs zonder de dreiging van sancties. De door Kagan en Scholz geïnterviewde handhavers benadrukken ook dat de meeste regels door ondernemingen vrijwillig worden nageleefd. Een deel van de verklaring hiervoor is dat veel regelgeving belangen beoogt te beschermen die ook voor ondernemingen belangrijk zijn, zoals de gezondheid en veiligheid van werknemers en consumenten. Ook geloven Kagan en Scholz dat 'well-educated, upper-middle-class corporate officials with their private concerns about social stability and their institutional concern for an orderly business environment, tend to be strong adherents of the basis principle of law-abidingness.' (Kagan en Scholz, 1984:76). De leidinggevenden die Kagan en Scholz interviewden vonden dat hun onderneming de geldende voorschriften behoorde na te leven, ook al betekende dit het maken van extra kosten. Eventuele beïnvloeding van de regelgeving kan dan langs politieke of juridische weg plaatsvinden, maar eenmaal geldende regels moeten worden nageleefd. Tenslotte wil de overgrote meerderheid van ondernemingen hun reputatie van *good corporate citizen* niet verliezen en leven zij daarom wettelijke regels na.

Net als bij de in de vorige hoofdstukken besproken visies op ondernemingen, koppelen Kagan en Scholz aan de visie van de *corporation as citizen* een handhavingstrategie. Wanneer regelovertreding het gevolg is van het oneens zijn met regels, dan moet de handhaver zich opstellen als 'politicus'. Dit betekent dat zij ondernemingen moeten overtuigen van het belang van de regel en de naleving ervan en bereid moeten zijn omtrent regelnaleving compromissen te sluiten of zelfs de regels aan te passen wanneer naleving onredelijk hoge inspanningen vergt. Ook betekent deze handhavingstrategie het stimuleren van zelfregulering door het 'delegeren' van de regelgevende bevoegdheden aan de onderneming zelf.

Zoals gezegd (§5.2.3), zijn de visies van Kagan en Scholz op regelovertredende ondernemingen door verschillende Nederlandse auteurs toegepast op milieucriminaliteit, zo ook die van de onderneming-als-burger (Koolhaas, 1990; Vos e.a., 1993; Huisman e.a., 1994; Van den Berg, 1995 en Eshuis en Van den Berg, 1996). Van den Berg (1995:43) spreekt in dit verband over *misdaad uit moraliteit*. Volgens deze benadering zijn mensen in principe best bereid regels na te leven, maar het moet 'niet te gek worden'. In deze optiek zijn er volgens Van den Berg grenzen aan de bereidheid tot het naleven van regels. Deze grenzen worden bepaald door morele overwegingen. 'Crimineel gedrag is daarmee een niet-eens-zijn-met-de-regels, bijvoorbeeld omdat de regels als onredelijk, willekeurig of arbitrair worden ervaren.'

Eshuis en Van den Berg hebben deze gedachtegang toegepast op de casus TCR (1996:76). Volgens hen ondersteunen de door werknemers van TCR afgelegde verklaringen deels de hypothese dat het criminele handelen mede zijn oorsprong vindt in morele overwegingen. Ook uit het verweer van TCR in de strafzaak kwam naar voren dat aversie tegen de overheidsbemoeienis en het al dan niet terechte gevoel te worden tegengewerkt en ongelijk te worden behandeld door lokale overheden en toezichthoudende instanties, een rol hebben gespeeld bij het milieuregelovertredende gedrag van TCR. Verder komt uit de verklaringen van ex-werknemers het beeld naar voren dat TCR het idee had niet rendabel te kunnen werken binnen de door de overheid gestelde randvoorwaarden. Deze randvoorwaarden waren daarom per definitie onredelijk.

In de vorige hoofdstukken is de casus TCR ook al gebruikt als illustratie voor de daar besproken oorzaken van overtreding van wettelijke regels door ondernemingen. De casus TCR laat zien dat de in de hoofdstukken 4, 5 en 6 centraal staande visies op regelovertreding complementair zijn. In de zaak TCR is het structurele regelovertredende gedrag van het bedrijf toe te schrijven aan een samenspel van bewust genomen beslissingen, organisatorische tekortkomingen en morele overwegingen. Niet één van deze factoren, maar juist de samenloop van deze organisatorische condities (en de in deel III te bespreken contextuele condities), leidde tot de mate van milieucriminaliteit waaraan TCR zich schuldig maakte.

Huisman e.a. (1994) willen met hun *culturele* verklaring aan het voorgaande nog iets toevoegen. In deze benadering wordt niet alleen gekeken naar het oneens zijn met regels of het als onredelijk ervaren van handhaving, maar ook naar de achtergrond van waaruit dergelijke oordelen worden gevormd. Juist vanuit deze achtergrond kunnen bovengeschetste opvattingen van TCR beter worden begrepen. Het gaat meer in het algemeen om de houding en de opvattingen ten aanzien van wettelijke voorschriften en de wijze waarop daarmee wordt omgegaan. Milieu- en arboregelovertreding komt in dit model bijvoorbeeld voort uit onverschilligheid, slordigheid en gebrek aan motivatie. Kortom, deze benadering kijkt naar de organisatiekenmerken van een onderneming die van invloed zijn op de normatieve opvattingen binnen de onderneming over (de naleving van) wettelijke regels en de belangen die zij vertegenwoordigen. Als voorbeeld noemen Huisman e.a. de in het vorige hoofdstuk besproken sociale reponsiviteit van ondernemingen. De sociale responsiviteit duidt op het vermogen om signalen uit de maatschappij te ontvangen en de mate waarin een onderneming open staat voor maatschappelijke verwachtingen en daaraan gevolg geeft in het eigen handelen (Van de Bunt, 1992). Bij een gesloten, in zichzelf gekeerde organisatie met een lage sociale responsiviteit is men geneigd de eigen opvattingen als de enig juiste te beschouwen en is men zich onvoldoende bewust van de maatschappelijke

plicht tot naleving van voorschriften. Hierdoor zal men het eerder oneens zijn met wettelijke regels en handhaving al snel als onredelijk ervaren. Dit levert vervolgens weer een motief voor niet-naleving.

Een goede illustratie vormt wederom TCR. Het gedrag van TCR was gespeend van enig moreel besef, in die zin dat regels opgesteld door anderen dan de leidinggevers binnen het bedrijf geen realiteitswaarde hadden. Het bedrijf creëerde een eigen werkelijkheid en eigen regels die het reilen en zeilen binnen het bedrijf bepaalden. TCR was een in zichzelf gekeerd bedrijf waar maatschappelijke verwachtingen nauwelijks binnendrongen (Eshuis en Van den Berg, 1996:76).

Een belangrijk organisatiekenmerk dat van invloed is op opvattingen over regelnaleving is de bedrijfscultuur. De bedrijfscultuur zegt iets over de normen en waarden binnen een onderneming. Deze normen en waarden bepalen hoe vanuit de onderneming tegen wettelijke regels wordt aangekeken. Sluiten het doel dat een regel beoogt te bereiken, de wijze waarop de regel deze wil bereiken en het principe van regelnaleving aan bij de normen en waarden van de onderneming, dan is de kans op naleving van de regel groter. De mate waarin bedrijfsinterne normen en waarden overeenkomen met de door de overheid opgelegde regels wordt aangeduid met de term *norminternalisatie*.

#### 6.2.2 Norminternalisatie en regelnaleving

Een in de rechtssociologie veel gehanteerd axioma is dat mensen normen of regels beter naleven wanneer zij deze zelf onderschrijven. Maar niet alleen individuen zijn normadressant, ook ondernemingen hebben te maken met een veelvoud aan regelgeving waarvan de naleving vereist wordt. Daarnaast gelden binnen organisaties ook eigen normen en waarden. Deze morele context waarin de onderneming zich als normadressant bevindt, is een belangrijke factor bij de werking van rechtsregels. Een onderneming is een 'semi-autonoom veld' met eigen gewoonten en regels en eigen middelen om de naleving van deze regels af te dwingen of te bevorderen. Zo'n onderneming streeft naar behoud van de eigen normatieve structuur en dus naar het beperken van de invloed van externe regulering zoals wetgeving (Moore, 1973). De vraag is daarom of genoemd axioma opgaat voor ondernemingen: leven (mensen in) ondernemingen wettelijke regels beter na wanneer deze overeenkomen met de normen en waarden binnen de organisatie?

Als dit zo is, kan regelovertreding door ondernemingen worden voorkomen door de interne moraal binnen organisaties in overeenstemming te brengen met de normen waarvan de naleving wordt vereist. Geïnternali-



seerde normen zullen immers vrijwillig worden nageleefd. Een belangrijk kenmerk van alle organisatiecriminaliteit is volgens Ermann en Lundmann (1979) dat wetsovertreding ondersteuning moet vinden in de normen en waarden die gelden (binnen een deel van) de onderneming. Deze normen en waarden hebben ook betrekking op maatschappelijke verantwoordelijkheden als de omgang met het milieu, de arbeidsomstandigheden en het naleven van wettelijke regels. Naarmate de internalisatie van gedragsnormen hoger is, is de kans op naleving van deze normen groter. Voor de naleving van niet geïnternaliseerde gedragsnormen zijn sterkere prikkels nodig dan voor de naleving van geïnternaliseerde normen (Van de Peppel, 1995:59). Omgekeerd zal de niet-geïnternaliseerde norm sneller worden overtreden dan de geïnternaliseerde norm.

### 6.2.3 *Conclusie*

Uit het voorgaande kan de hypothese worden afgeleid dat bedrijfsinterne normen en waarden en de mate van norminternalisatie van betekenis zijn voor de mate van naleving van wettelijke regels door ondernemingen. Naarmate bedrijfsinterne normen beter overeenkomen met wettelijke normen en de naleving van regels ook een belangrijke waarde binnen de onderneming is, zal de naleving van wettelijke regels beter zijn.

Bedrijfsinterne normen en waarden worden gezien als elementen van de bedrijfscultuur. In de volgende paragrafen wordt nader gekeken naar de rol van de bedrijfscultuur bij de naleving van (milieu- en arbo)regels door ondernemingen. Daartoe wordt in de volgende paragraaf ingegaan op de relatie tussen bedrijfscultuur en regelnaleving. In de daarna volgende paragrafen worden enkele aspecten van de bedrijfscultuur besproken die in het bijzonder van belang zijn voor regelnaleving.

## 6.3 **BEDRIJFSCULTUUR**

### 6.3.1 *Inleiding*

In hoofdstuk 3 werd reeds geconcludeerd dat de bedrijfscultuur of organisatiecultuur een belangrijke variabele lijkt te zijn bij de verklaring van het regelnalevend gedrag van organisaties (§3.3.2). De organisatiecultuur bepaalt mede op welke wijze er binnen de organisatie tegen overtreding van wettelijke regels wordt aangekeken. Normen en waarden maken deel uit van de bedrijfscultuur. Bij een goede regelnalever zullen de bedrijfsinterne normen en waarden de norm in de wet ondersteunen. De bedrijfsfilosofie straalt uit dat er verantwoord, veilig en milieuvriendelijk gewerkt moet worden. Er is

sprake van een hoge mate van norminternalisatie. Organisatiecultuur biedt echter ook motief en gelegenheid tot organisatiecriminaliteit. Het biedt een motief wanneer normen en waarden in strijd zijn met de wet of wanneer dit voortvloeit uit de bedrijfsfilosofie. De organisatiecultuur biedt gelegenheid wanneer het morele klimaat en de sociale responsiviteit laag zijn en de organisatiecultuur de benodigde neutraliseringstechnieken aandraagt.

In deze paragraaf wordt een algemene inleiding gegeven op de bedrijfscultuur en haar betekenis voor de naleving van wettelijke (milieu- en arbo)regels. Allereerst worden aan de hand van de literatuur enkele opmerkingen gemaakt over het verschijnsel bedrijfscultuur en de mogelijke invloed van bedrijfsculturen op regelnaleving. Vervolgens zal worden gekeken naar de bedrijfscultuur van de bestudeerde afvalverwerkende en textielveredelende bedrijven. Getracht wordt relaties te leggen met de naleving van milieu- en arboregels. Uiteraard wordt daarbij weer gekeken naar verschillen tussen regelnalevers en regelovertreeders.

In de volgende paragrafen worden enkele facetten van de bedrijfscultuur belicht die in het bijzonder van betekenis kunnen zijn voor regelnaleving.

### 6.3.2 *Bedrijfscultuur*

#### *Wat is bedrijfscultuur?*

Het is moeilijk vast te stellen wat precies bedrijfscultuur is. Daarover zijn binnen de organisatiekunde vele boeken vol geschreven. Keuning en Eppink definiëren organisatiecultuur als 'het geheel van geschreven en ongeschreven regels dat het sociale verkeer tussen medewerkers, met leveranciers, klanten en overige partijen kanaliseert en vorm geeft' (Keuning en Eppink 1993:311). In deze definitie is cultuur niet alleen een bedrijfsinterne aangelegenheid, maar vindt het duidelijk zijn weerslag in de externe contacten van een organisatie.

Bij vrijwel alle omschrijvingen van bedrijfscultuur, zijn normen en waarden belangrijke elementen. Waarden worden wel gezien als de kern van de cultuur (Deal en Kennedy, 1982). Het zijn de algemene maatstaven waarmee gedrag wordt beoordeeld. Normen lijken op verwachtingen, maar zeggen tevens dat iets zo moet of niet mag: het zijn positieve en negatieve gedragsvoorschriften (De Man, 1992:64). Het geheel van normen en waarden bepaalt het morele karakter van een onderneming.

De bedrijfscultuur is een moeilijk zichtbaar organisatiekenmerk. Om cultuur te duiden wordt daarom wel eens de metafoor van de ijsberg gebruikt (Glasbergen, 1995:123). Boven het wateroppervlak bevinden zich de zichtbare organisatiekenmerken, zoals de structuur, de formele strategieën en dergelijke. Cultuur is wat we niet zien en zich onder het wateroppervlak bevindt.

Figuur 4 Organisatiecultuur



De bedrijfscultuur heeft echter wel zichtbare aspecten. Uitingvormen van cultuur zijn onder andere symbolen, helden, antihelden en rituelen (Sanders en Neuijen, 1987). Symbolen zijn voorwerpen, woorden of handelingen die tot uitdrukking brengen wat de onderneming wil zijn of betekenen. Symbolische betekenis hebben onder andere de aard van de huisvesting, de kantoorinrichting, het taalgebruik, het soort humor, de kleding die men draagt en de gehanteerde kenmerken van de status van managers en werknemers. Helden of antihelden zijn reële of imaginaire personen die binnen de onderneming worden bewonderd of verafschuwd. Ideeën over helden en antihelden verwijzen naar wat binnen de onderneming als wenselijk of onwenselijk wordt beschouwd. Van verhalen over (anti)helden gaat een voorbeeldwerking uit. Rituelen zijn sociale gewoonten die voor de organisatieleden iets essentieels uitdrukken en die een context geven aan bepaalde gebeurtenissen. Rituelen zijn onder andere verbonden aan vergaderingen, begroetingen en gedragpatronen tijdens de lunchpauzes, maar ook aan bijvoorbeeld de interne controles op de naleving van instructies en voorschriften. Andere elementen of uitingvormen van bedrijfscultuur zijn de stijl van leidinggeven, de wijze waarop beslissingen worden genomen, de wijze van communicatie, het omgaan met conflicten en het omgaan met veranderingen. Voor al deze uitingvormen van cultuur geldt dat de betekenis die medewerkers hieraan hechten verwijst naar de achterliggende centrale normen en waarden van het bedrijf in kwestie.<sup>2</sup>

2. Op basis van deze elementen kunnen verschillende typen bedrijfscultuur worden onderscheiden. Door verschillende auteurs worden verschillende typologieën gemaakt. Het voert hier te ver om op al deze typologieën in te gaan.

*Aspecten en functies van bedrijfscultuur*

Zeer bepalend voor de bedrijfscultuur zijn de geschiedenis van de onderneming en de opvattingen en gedragingen van de oprichters (de helden). Verder van belang voor de cultuur binnen de organisatie zijn de binding van de werknemers aan het bedrijf en de voorbeeldfunctie van het management. Een ander belangrijk aspect is de mate waarin de organisatie in staat of bereid is de bedrijfsvoering te veranderen omwille van gewijzigde maatschappelijke of wettelijke verwachtingen. In dit verband wordt ook wel gesproken van 'open' en 'gesloten' bedrijfsculturen. Dit aspect is in de voorgaande hoofdstukken al meermalen omschreven als sociale responsiviteit. Een bedrijfscultuur kan overigens moeilijk los gezien worden van de omgeving waarin een onderneming functioneert. Kenmerken van de cultuur van de bestuurlijke, sociale en zakelijke omgeving en zelfs van de nationale cultuur zijn van invloed op de bedrijfscultuur (Vroom en Van der Krogt, 1995).

In de literatuur worden aan organisatiecultuur twee functies toegekend: standaardisering van probleemoplossingen en onzekerheidsreductie (Schein, 1985; Hofstede, 1986; Sanders en Neuijen, 1987; Keuning en Eppink, 1993: 312). Ten eerste levert een organisatiecultuur vaste patronen voor de aanpak en oplossing van problemen van externe aanpassing en interne afstemming. Ten tweede vermindert een organisatiecultuur de onzekerheid van organisatieleden wanneer deze met nieuwe situaties worden geconfronteerd. Vanuit de cultuur wordt immers een referentiekader gegeven waarmee organisatieleden een nieuwe situatie kunnen beoordelen en worden suggesties gedaan voor mogelijke gedragspatronen. De organisatiecultuur vormt ten derde een belangrijke voorwaarde voor de continuïteit van een organisatie. De organisatiecultuur kan echter ook een bedreiging gaan vormen voor het voortbestaan van een organisatie. Dit gevaar doet zich voor als de cultuur niet langer functioneel is voor het bereiken van de gestelde doelen en onvoldoende afgestemd is op de strategie en de structuur van het bedrijf (Keuning en Eppink, 1993:313).

*Cultuur op verschillende niveaus*

Cultuur kan zich in het bedrijfsleven manifesteren op verschillende niveaus (Coleman, 1987:422) Ten eerste is er de cultuur op het niveau van organisatie. Elke onderneming heeft zijn eigen specifieke bedrijfscultuur. Ten tweede kan er gesproken worden van een cultuur op het niveau van de bedrijfstak, oftewel de branchecultuur, die een weerspiegeling is van de bedrijfsculturen van de ondernemingen binnen de branche. Ten derde kunnen bepaalde beroepsgroepen een subcultuur kennen. Het kan daarbij gaan om beroepsgroepen die doorgaans werken in eigen organisaties, zoals accountants en advocaten, maar het kan ook gaan om bepaalde beroepen binnen organisaties, zoals de controller, de bedrijfsjurist of de milieu- en arbocoördinator. 'Because persons

in the same profession work in different organizations and different industries, occupational subcultures crosscut the other subcultures, providing a different channel for diffusion of new ideas, information, and definitions.' (Coleman, 1987:422). Tenslotte kan er ook binnen organisaties sprake zijn van verschillende subculturen. Er hoeft geen sprake te zijn van één cultuur binnen een onderneming, hooguit kan de bedrijfscultuur gezien worden als het 'gemiddelde' van de verschillende subculturen. De werkmaatschappijen, divisies, afdelingen en zelfs groepen binnen afdelingen kunnen hun eigen cultuur hebben, die in meer of mindere mate kan afwijken van de bedrijfscultuur. Wanneer deze subculturen teveel gaan afwijken van de officiële cultuur van de organisatie, kan dit leiden tot de vorming van informele organisaties binnen de formele organisatie, zoals besproken in § 3.3.2. Ook kan er een verschil zijn tussen de door de bedrijfsleiding ervaren normen en waarden en (naar buiten toe) uitgedragen cultuur en de binnen het bedrijf werkelijk beleefde cultuur.

Hiervan kan bij de bedrijven in de casestudies ook sprake zijn. Bij sommige bedrijven is alleen gesproken met een lid van de bedrijfsleiding. Het is dan moeilijk te achterhalen of zijn visie op de bedrijfscultuur en de daarin heersende normen en waarden overeenkomt met die van de werknemers. Bij andere bedrijven, zoals AO1, is afzonderlijk gesproken met een lid van de bedrijfsleiding en een milieu- en/of arbocoördinator. Daarbij bleek dat de beleving van de bedrijfscultuur door beide personen inderdaad verschilde.

#### *Cultuur en gedrag*

De bedrijfscultuur is bepalend voor het doen en laten van medewerkers en daarmee het gedrag van de onderneming. Bedrijfscultuur wordt wel omschreven als de 'collectieve programmering' van de leden van de organisatie. De cultuur is als het ware de *software* die in de hoofden van de leden van een organisatie zit en hun gedrag 'programmeert' (Hofstede, 1980). Organisatiegedrag wordt dus mede bepaald door de organisatiecultuur. In gedrag komen waarden en normen, verwachtingen, houdingen, opvattingen en overtuigingen tot uitdrukking die door een groot aantal organisatieleden worden gedeeld en dit vormt nu juist de organisatiecultuur.

De bedrijfscultuur is ook van belang voor milieu- en arbozorg. Milieu- of arbozorg heeft naast een technisch en organisatorisch aspect ook een cultureel aspect. Dit culturele aspect is ook voorwaarde voor een goede integratie van milieu- en arbozorg in de bedrijfsvoering. De organisatie moet 'doordrenkt' zijn van milieu- en arbozorg, het zorgsysteem moet 'tussen de oren' van de medewerkers komen te zitten. Net als norminternalisatie belangrijk is voor regelnaleving, moet bij milieu- en arbozorg sprake zijn van 'verinnerlijking' (Van den Nieuwenhof, 1996). De milieu- of arbocoördinator vervult

hierbij een belangrijke intermediaire functie. Hij moet het 'evangelie' van milieu- en arbozorg uitdragen. Wel moet worden opgepast dat het hebben van een milieu- of arbocoördinator geen alibi voor de andere werknemers wordt om verder niet veel aan milieu- of arbozorg te doen. Verder is een essentiële culturele voorwaarde dat de bedrijfsleiding milieu- en arbobewustzijn moeten uitstralen.

#### *Cultuurverandering*

Invoering van bedrijfsinterne milieu- en arbozorg betekent dus ook een verandering van de bedrijfscultuur. Verandering van een bedrijfscultuur is niet eenvoudig. Cultuur is moeilijk te veranderen of te beïnvloeden. Vaak is hiervoor een crisis binnen de organisatie nodig. In een dergelijke crisis staan de normen en waarden binnen de organisatie ter discussie. Er is meer nodig dan alleen het veranderen van symbolen en gedragvoorschriften. Ook opvattingen, normen en waarden moeten worden veranderd. Het invoeren van een bedrijfscode of van een milieu- of arbozorgsysteem is dus niet voldoende. De waarden en normen veranderen niet zo maar mee. Het conformeren aan nieuwe gedragvoorschriften wil nog niet zeggen dat men deze onderschrijft. Deze constatering is van belang voor norminternalisatie. Internalisatie van milieu- en arboregels betekent ook – indien nodig – het wijzigen van het dieperliggende normen- en waardenpatroon van ondernemingen.

Cultuurverandering kan volgens Glasbergen e.a (1995:142) langs drie wegen geschieden: via de structuur (bijvoorbeeld de milieu- of arbocoördinator), via het gedrag (nieuwe procedures en voorschriften) en via normen en waarden (ontwikkelen van een collectief referentiekader met milieu- en arbozorg als centrale waarden). De laatste weg is het meest effectief, maar ook het minst eenvoudig. In elk geval is het niet zo dat slechts met een verandering van de structuur een verandering van normen en waarden bewerkstelligd kan worden.

Schein (1991) onderscheidt direct werkende en indirect werkende cultuurbeïnvloedingsmechanismen. Het gaat om mechanismen waarmee normen en waarden binnen organisaties worden overgedragen en geïnternaliseerd. Direct werkend zijn voorbeeldgedrag, opvattingen en aandachtspunten van de leiding, reacties op kritieke gebeurtenissen en beoordelingcriteria die worden gehanteerd voor beloning, bestraffing en werving en selectie. Indirect werkend zijn de bedrijfsfilosofie of beginselverklaring van een organisatie, de organisatiestructuur, de formele richtlijnen, voorschriften en procedures, de huisstijl, de vormgeving en inrichting van kantoren en werkplaatsen alsmede de rituelen en verhalen.

Het is de vraag in hoeverre een bedrijfscultuur is te veranderen. In elk geval is een integrale en consistente aanpak nodig. Het is niet voldoende dat de directie de nieuwe filosofie naar buiten toe uitdraagt en een nieuw logo

invoert, terwijl het middenkader en het uitvoerend personeel aan de oude procedures blijven vasthouden.

### 6.3.3 *Bedrijfscultuur en regelnaleving*

#### *Inleiding*

Organisatiecultuur is vermoedelijk een belangrijke variabele bij de verklaring van organisatiegedrag in het algemeen en regelnaleving in het bijzonder. Verschillende auteurs leggen of vermoeden een verband tussen de bedrijfs-cultuur en organisatiecriminaliteit. Shover en Bryant stellen zelfs: 'The probability of corporate criminal participation varies directly with the strength of crime-facilitative components of corporate culture.' (Shover en Bryant, 1993:156). In deze paragraaf wordt dit verband nader onderzocht.

#### *Criminogene bedrijfsculturen*

Het idee van de bedrijfscultuur als motief of gelegenheid scheppend voor wetsovertreding, toont sterke verwantschap met de criminologische theorie van de subcultuur als verklaring voor crimineel gedrag. Deze theorie is in de jaren vijftig ontwikkeld door een aantal Amerikaanse criminologen ter verklaring van criminaliteit gepleegd in het kader van 'jeugdbendes' (onder andere Cohen, 1955).<sup>3</sup> Delinquente subculturen ontstaan volgens deze theorie als reactie op sociale problemen die bij leden van de dominante maatschappelijke cultuur geen rol spelen, zoals sociale of materiële deprivatie, achterstelling en discriminatie. In een delinquente subcultuur leren lotgenoten in vergelijkbare omstandigheden van elkaar welke oplossingen wel en niet effectief zijn en geven ze elkaar wederzijdse ondersteuning (Miedema en Nijboer, 1999:183). De in de subcultuur geldende normen en waarden staan in een aantal opzichten op gespannen voet met de normen en waarden van de dominante maatschappelijke cultuur. De regels van de dominante cultuur verliezen voor de leden van de subcultuur hun geldigheid. Overtreding van deze (in de wet neergelegde) regels is het gevolg daarvan.

Wanneer we de subcultuurtheorie toepassen op organisatiecriminaliteit, dan zien we dat binnen een onderneming een bedrijfscultuur kan ontstaan waarvan de normen en waarden in strijd kunnen zijn met de in wettelijke regels vastgelegde maatschappelijke normen en waarden. Net als de subcultuur van jeugdbendes biedt de bedrijfscultuur een effectieve oplossing van

3. De subcultuurtheorie bevat elementen van de anomietheorie en de differentiële associatietheorie. Dit is ook niet verwonderlijk want Cohen was leerling van zowel Merton als Sutherland. De anomietheorie geeft aan dat jongeren met een achterstandspositie een spanning ervaren tussen de maatschappelijk opgelegde doelen en de daartoe ongelijk verdeelde middelen. Ze zoeken daarom tegen deze maatschappelijk opgelegde doelen of zoeken andere middelen. Binnen de subcultuur leren jongeren elkaar deze alternatieve opvattingen en gedragen. Op differentiële associatie wordt in § 6.8 nader ingegaan.

problemen en een onzekerheidsreductie. Volgens Box (1983:138) is binnen ondernemingen sprake van een 'subculture of structural immoralities.' Vanwege hun isolatie, kunnen subculturen binnen ondernemingen bepaalde illegale gedragingen blijven definiëren als acceptabel of wenselijk gedrag, terwijl deze gedragingen door de maatschappij als geheel duidelijk afgekeurd worden (Coleman, 1987:422). Passas (1990:166) spreekt in dit verband van *non-conformity*: gedragingen zijn weliswaar in strijd met de wet, maar worden niet als crimineel of amoreel ervaren omdat ze in overeenstemming zijn met de codes van een subcultuur.

Het toepassen van de subcultuurtheorie brengt ons bij de vraag welk soort bedrijfscultuur een motief of gelegenheid levert voor het plegen van regelovertredingen. Verschillende auteurs hebben pogingen gedaan de 'criminogene' bedrijfscultuur te omschrijven. Zo geeft Stone (1975:236) een hele lijst van bedrijfsculturele aspecten die mogelijk bijdragen aan bepaalde vormen van regelovertrekend gedrag:

'a desire for profits, expansion, power; desire for security (at corporate as well as individual levels); the fear of failure (particularly in connection with shortcomings in corporate innovativeness); group loyalty identification (particularly in connection with citizenship violations and the various failures to 'come forward' with internal information); feelings of omniscience (in connection with inadequate testing); organizational diffusion of responsibility (in connection with the buffering of public criticism); corporate ethnocentrism (in connection with limits in concern for the public's wants and desires).'

Clinard en Yeager (1980:58) concludeerden in hun onderzoek naar organisatiecriminaliteit in de Verenigde Staten van Amerika dat 'the cultural environment within which the modern American corporation operates may actually encourage or discourage criminal or deviant behavior.' De binnen ondernemingen geldende normen betreffende het zaken doen, kunnen in conflict komen met verschillende ethische en wettelijke normen. Bedrijfsinterne normen over (onethisch) gedrag, maatschappelijke normen en wettelijke voorschriften spelen alle binnen een onderneming een rol en beïnvloeden de besluitvorming, onder andere over wetsnaleving. Een onderneming met een cultuur waarin het behalen van winst belangrijker is dan de verantwoordelijkheden ten opzichte van de samenleving, zal volgens Clinard en Yeager moeite hebben met het naleven van de wet. Maar zelfs zonder de druk van het behalen van winst, kan regelovertreding een vast normatief patroon worden binnen een onderneming (Clinard en Yeager, 1980:60).

Ter verklaring van organisatiecriminaliteit plaatst Cohen (1995) de bedrijfscultuur binnen Merton's anomietheorie (§ 4.3.2). Cohen legt een verband tussen de organisatiestrategie, de organisatiecultuur en het ethisch



klimaat van een onderneming. De organisatiestrategie bepaalt welke waarden binnen de onderneming centraal staan. Deze waarden vinden hun weer-slag in de bedrijfscultuur. De bedrijfscultuur beïnvloedt het ethisch klimaat van een onderneming. Het bedrijfsethisch klimaat beïnvloedt vervolgens weer eventuele gevoelens van anomie van werknemers. Of werknemers wel of niet overgaan tot regelovertreding hangt af van de variaties in deze keten van elkaar beïnvloedende organisatiekenmerken (Cohen, 1995:194).

De bedrijfscultuur neemt in deze causale keten van het ontstaan van organisatiecriminaliteit een belangrijke plaats in. De bedrijfscultuur omvat onder andere de bedrijfsinterne normen, de beloning- en bestraffingcriteria, de stijl van leidinggeven en het besluitvormingsproces. Cohen benadrukt dat de bedrijfscultuur het gedrag van werknemers in hoge mate beïnvloedt. 'These dimensions of corporate culture are seen as replacing the individual decision-making process with organizationally devised decision making procedures, specially in relation to choices about violating the law or engaging in unethical business practices.' (Cohen, 1995:188). De bedrijfscultuur bepaalt daarmee de gelegenheden voor werknemers om wetsovertreding te begaan. Wanneer een ondernemingsstrategie veel nadruk legt op het maken van winst, maar niet op de middelen waarmee dit doel dient te worden bereikt, dan ontstaat volgens Cohen een 'anomische' bedrijfscultuur. Een anomische bedrijfscultuur schept verschillende gelegenheden voor regelovertreding en bevordert een klimaat binnen de onderneming dat niet alleen het belang van ethische overwegingen minimaliseert, maar zelfs crimineel gedrag aanmoedigt.

Een onderneming met een 'anomische' bedrijfscultuur heeft volgens Cohen een aantal kenmerken. Ten eerste zijn de centrale waarden in een dergelijke organisatie het behalen van winst, het besparen van kosten, efficiency en dergelijke. Bij de opleiding en socialisering van werknemers ligt een sterke nadruk op deze waarden. Veel minder belangrijk zijn inspraak van werknemers, gezondheid en welzijn van werknemers en de zorg voor het milieu. Ten tweede heeft de bedrijfsleiding alleen oog voor het behalen van financiële resultaten en niet voor de wijze waarop dit is gebeurd. Daarbij geeft zij door het negeren of zelf overtreden van regels het slechte voorbeeld. Ten derde is vaak sprake van een strikt hiërarchische stijl van leidinggeven. De bedrijfsleiding regeert met directieven en inspraak is er niet. Kritische vragen van werknemers worden opgevat als teken van disloyaliteit. Beloning of bestraffing vindt alleen plaats op basis van het bereiken van de financiële doelen van de onderneming. In de besluitvorming spelen alleen financiële en commerciële argumenten een rol. Ten vierde is de morele aansprakelijkheid voor de gevolgen van het handelen sterk geïndividualiseerd. Niemand voelt zich verantwoordelijk voor het geheel en dus ook niet voor de sociale gevolgen van het collectieve handelen. Ten vijfde zijn alle bovengenoemde kenmerken terug te vinden in de typische culturele facetten als gedragsnor-

men ('doen en niet zeuren'), rolmodellen ('de keiharde manager'), rituelen ('zeuren over de lastige overheid') en verhalen ('hoe wij door langs het randje van de wet te gaan de concurrentie afbluften').

Een belangrijk aspect van de organisatiecultuur is ook de mate van wat Van de Bunt (1992) omschreef als de *sociale responsiviteit* van een organisatie. Er bestaan 'open' en 'gesloten' organisaties. Een responsieve organisatie staat open voor maatschappelijke verwachtingen en geeft daaraan gevolg in het eigen handelen. Bij gesloten organisaties daarentegen is sprake van een gestoorde communicatie met de omgeving. Een goed voorbeeld is de volhardendheid waarmee AO2 na tientallen jaren van klachten van omwonenden en juridische procedures bleef afzien van het treffen van maatregelen om stankoverlast te voorkomen. Vaak zijn bij gesloten organisaties ook intern de informatiekkanalen verstopt en is sprake van blikvernauwing bij leiding en ondergeschikten. Ondergeschikten zijn geneigd besluiten van de leiding als de enig juiste te beschouwen. Dit alles wordt versterkt naarmate er meer interne binding bestaat. In een sociaal niet responsieve cultuur is men zich onvoldoende bewust van de maatschappelijke plicht tot naleving van voorschriften. Door de gebrekkige externe – en vaak ook interne – communicatie heeft men slechts beperkt zicht op de maatschappelijke effecten van het eigen handelen. De normen, waarden en wetten van 'buiten' kunnen gemakkelijk worden vergeten ten faveure van de eigen belangen en strevingen. In een dergelijke gesloten omgeving kan gemakkelijk een tunnelzicht op de samenleving ontstaan: wat goed is voor het bedrijf, is ook goed voor de samenleving. Een tunnelzicht waardoor wetsovertredingen gerechtvaardigd konden worden als slimmigheden tegenover een inhalige overheid.

Er zijn meer kenmerken te bedenken van een criminogene bedrijfscultuur dan die hierboven zijn genoemd. In elke beschrijving van een criminogene bedrijfscultuur zal echter sprake zijn van een morele indifferentie ten opzichte van de naleving van wettelijke regels. In een 'criminogene' bedrijfscultuur wordt door werknemers weinig of geen morele weerstand gevoeld tegen wetsovertredend en ander onethisch gedrag. Een dergelijke bedrijfscultuur schept daarmee belangrijke bedrijfsinterne gelegenheden tot het ongehinderd en ongestraft plegen van regelovertradingen.

#### *Bedrijfscultuur als morele drempel*

Gezien het voorgaande, kan een bedrijfscultuur een motivatie of gelegenheid zijn voor wetsovertreding, maar kan ook juist een belemmering of ontmoediging voor overtreiding zijn (Coleman, 1987:422–423). Een voorbeeld vinden we in het onderzoek van Braithwaite (1985a). De bedrijven die regelmatig veiligheidsregels overtreden, zijn volgens Braithwaite de bedrijven met een organisatiecultuur waarin aan veiligheid een ondergeschikte positie wordt

toegekend. Amerika's veiligste mijnbouwbedrijven kenden daarentegen een organisatiecultuur waarin veiligheidszorg centraal stond.

In zijn studie over de veiligheid in steenkolenmijnen constateert Braithwaite dat de bedrijven die zich het meest aan de veiligheidsvoorschriften houden en waarin zich de minste arbeidsongevallen voordoen, een duidelijke bedrijfsfilosofie hebben waarin het belang van veilige werkomstandigheden centraal staat. Door het management wordt voortdurend expliciet de boodschap uitgedragen dat het behalen van productiedoelen nooit ten koste mag gaan van de veiligheid (Braithwaite, 1985a).

Zoals er bedrijfsculturen zijn die regelovertreding bevorderen, zijn er ook dus culturen die regelovertreding belemmeren. In een dergelijke bedrijfscultuur wordt het naleven van wettelijke regels en andere maatschappelijke verantwoordelijkheden als minstens zo belangrijk geacht als het naleven van regels. Dit vertaalt zich naar de stijl van leidinggeven, de wijze van besluitvorming en van communicatie, de bedrijfsinterne gedragsnormen en de andere uitingen van bedrijfscultuur. Shover en Bryant spreken in dit verband van *cultures of noncompliance* en *cultures of compliance*. 'By affirming both the priority of these norms and corporate obligation to operate in socially responsible and ethical fashion, a culture of compliance reduces the proportion of firms predisposed to lawbreaking.' (Shover en Bryant, 1993:152).

#### Conclusie

De bedrijfscultuur heeft een belangrijke invloed op het gedrag van werknemers en daarmee op de naleving van wettelijke regels. Een bedrijfscultuur kan motieven en gelegenheden bieden voor regelovertreding, maar kan ook juist morele drempels opwerpen tegen overtreding en daarmee motief of gelegenheid geven tot naleving. Een hypothese is dan dat bij regelovertreders eerder sprake is van *cultures of noncompliance* en bij regelnalevers eerder van *cultures of compliance*.

#### 6.3.4      *Bedrijfsculturen in de afvalverwerkingbranche en de textielveredelingsindustrie*

##### *Inleiding*

Hoewel er wel instrumenten zijn ontwikkeld om de cultuur van een organisatie aan de hand van bovenbeschreven aspecten en uitingsvormen te diagnosticeren (Sanders en Neuijen, 1987), was het in het kader van dit onderzoek niet mogelijk een dergelijke diagnose van de organisatiecultuur van de in dit onderzoek bestudeerde bedrijven te maken. Wel is het mogelijk aan de hand van de bestudeerde documenten en de gevoerde gesprekken

enkele aspecten van de organisatiecultuur van textielveredelende en afvalverwerkende bedrijven te schetsen. Daarbij wordt getracht relaties te leggen met de geconstateerde mate van naleving van milieu- en arboregels.

*Bedrijfsculturen in de afvalverwerkingbranche*

Overtreding van milieu- en arboregels in de afvalverwerkingbranche wordt door de geïnterviewde handhavers en afvalondernemers in verband gebracht met de cultuur die tot voor kort bij veel bedrijven in deze jonge bedrijfstak heerste. Men omschrijft de begintijd van de branche als 'het wilde westen' en typeert de ondernemers uit die tijd als 'rommelaars', 'cowboys' en 'type Jacobse en Van Es'. Veel ondernemers die zich in de jaren zeventig en tachtig op de afvalverwerkingmarkt stortten, kwamen uit de 'vrije-jongenssfeer' van de handel in tweedehands olie, de autosloperij en allerhande aanemerij. Veel van Bruinsma's (1996:299) kenmerken van milieucriminele bedrijven lijken van toepassing op deze afvalverwerkers-van-het-eerste-uur: veelal familiebedrijven, personeel en leiding heeft geen of een lage opleiding genoten, een weinig professionele bedrijfsvoering en een achterdocht tegen de overheid. Bovendien trok de onstuimig groeiende markt voor afvalverwijdering 'verkeerde' types aan die op betrekkelijk gemakkelijke wijze snel veel geld willen verdienen.

Door een tekort aan verwerkingscapaciteit konden dit soort bedrijven zich lange tijd handhaven. Door toenemende concurrentie, de ontwikkeling van een tekort naar een overschot aan verwerkingscapaciteit, toenemende milieueisen van klanten en strengere milieuvoorschriften, kwam er in de jaren tachtig een soort selectieproces op gang waarbij dit soort bedrijven verdwijnt. Een respondent: 'De één na de ander van de oude garde van rommelaars verdwijnt.' Het gebrek aan professionaliteit en het continu botsen met de overheid deden veel bedrijven de das om. Zij gingen failliet of werden overgenomen door grote binnen- en buitenlandse concerns die de markt gestaag veroverden. Andere bedrijven wisten zich te ontwikkelen tot professionele afvalverwerkers die aan de eisen van overheid en markt konden voldoen. De branche ontwikkelde zich naar een hoger niveau. Daardoor ontstaat ook een nieuwe bedrijfscultuur waarin minder weerstand bestaat tegen overheidsregulering en meer aandacht is voor milieu- en arbozorg.

De respondenten omschrijven de 'oude' cultuur binnen de branche als gelegenheid en motief scheppend voor regelovertreding. Tegen de overheid bestond een groot wantrouwen, regelgeving werd gezien als bemoeienis, geld verdienen stond centraal en met het milieu nam men het niet zo nauw. Samenvattend kan men stellen dat er nauwelijks sprake was van internalisatie van milieu- en arbonormen, dat er dus weinig normatieve barrières waren tegen regelovertreding, terwijl in de als onnodig en onredelijk ervaren

milieueisen al snel een motief voor overtreding kon worden gevonden. Het langzaam ontwikkelen van een nieuwe, meer professionele cultuur binnen de branche betekent een afname van de milieuovertreding bevorderende bedrijfscultuur. De zaak TCR wordt door de respondenten gezien als één van de laatste naweeën van de oude cultuur.

Verschillende casestudies laten zien hoe regelovertreding kan samenhangen met de bedrijfscultuur.

Het belang van de bedrijfscultuur bij het naleven van milieuregels blijkt uit de zaak TCR. Bij hun analyse van de zaak TCR beschrijven Eshuis en Van den Berg (1996) hoe binnen TCR als bedrijfsfilosofie gold dat alle aangeboden afvalstoffen aangenomen moesten worden en dat de verwerkingskosten vervolgens zo laag mogelijk moesten worden gehouden. Centraal stond dat het bedrijf moest groeien en winst moest maken. Van de werknemers werd een grote loyaliteit verwacht. Er hing een sfeer van 'hard werken en niet zeuren'. De beloning was daar ook naar. Werknemers die niet in dit systeem pasten, vertrokken al snel. Bovendien was TCR een in zichzelf gekeerd bedrijf, men had geen oog voor de gevolgen van het eigen handelen voor de omgeving. Bij TCR was sprake van een criminogene bedrijfscultuur. De bedrijfsfilosofie gaf de motivatie voor het plegen van milieudelicten. Het morele klimaat binnen het bedrijf en de loyaliteit van werknemers gaven de gelegenheid.

Ook bij AO2 was sprake van een dergelijke 'criminogene' bedrijfscultuur. Net als bij TCR gold als bedrijfsfilosofie dat zoveel mogelijk afvalstoffen moesten worden aangenomen en dat vervolgens pas werd gekeken hoe deze werden verwerkt, waarbij belangrijk was de kosten zo laag mogelijk te houden. Het naleven van regels en de zorg voor milieu en arbeidsomstandigheden waren hieraan volstrekt ondergeschikt. Het plegen van overtredingen leek daardoor te zijn ingebakken in bedrijfsvoering. Bepaalde zaken waren een kwestie van gewoonte en routine binnen het bedrijf, zoals afval accepteren dat niet verwerkt mocht worden, het mengen van afvalstromen en het buiten opslaan van partijen afval. Zo deed men dat immers al jaren, ook toen het op grond van nieuwe regelgeving niet meer mocht. Verder was de bedrijfsvoering besmet met een 'slordigheidsvirus', hetgeen ook een cultureel aspect heeft. Daarnaast had AO2 een naar binnen gekeerde houding en stond men wantrouwig tegenover externe bemoeienis van overheid en omwonenden. Men had het idee dat men het wel goed deed, maar niet begrepen werd. AO2 had weinig begrip voor klachten van omwonenden over stankoverlast. Daarbij kende AO2 een sterk centrale leiding. Alle informatie diende via de directie te lopen en er werd van het personeel volstrekte loyaliteit geëist. Van het personeel werd bijvoorbeeld verwacht dat men bereid was lange dagen te maken. Hard werken was de regel. Werkweeken van zeventig uur en werken in het weekend waren geen uitzondering. De

directie gaf hierbij het voorbeeld: de directeur werkte naar eigen zeggen zeven dagen per week. De loyaliteit gaf de directie de gelegenheid om ongehinderd milieuovertredingen te (laten) plegen. Werknemers voelden zich geïndoctrineerd en onder druk gezet om dingen te doen waarvan men minstens vermoedde dat het niet conform de wettelijke voorschriften was. Zo gaf de directeur het personeel de opdracht in de administratie benamingen te gebruiken die niet overeenkwamen met de werkelijke benaming van een afvalstof.

Volgens de directiesecretaris van AN3 hangen problemen bij het naleven van milieu- en arboregels ook samen met de jonge leeftijd van veel afvalverwerkende bedrijven. Zijn eigen bedrijf had veel moeite met de vele administratieve en procedurele voorschriften. Vooral de eerste jaren ging het bedrijf 'hotsend en botsend door de regelgeving' en 'rollebollend met het bestuur'. Dit was inherent aan de pioniersfase waarin het bedrijf zich toen bevond. Wat dat betreft gaat het nu beter, de directie heeft geleerd diplomatieker op te treden en de eerste stormachtige jaren van het bedrijf zijn achter de rug.

Eén van de punten waarop de afvalverwerkingbranche zich onderscheidt van de textielveredelingsindustrie is dat verschillende afvalverwerkende bedrijven vroeger onderdeel waren van een overheidsorganisatie of nu nog overheden als aandeelhouder hebben. In § 4.4 is ingegaan op de vraag of het belang van het behalen van winst verschilt bij private en dergelijke 'publieke' afvalverwerkende bedrijven en of dit ook leidt tot verschillen in regelnaleving. Hier kan de vraag worden gesteld of er sprake is van verschillen in bedrijfscultuur en de perceptie van het milieubelang tussen private en publieke afvalverwerkingsbedrijven.

De vanuit de overheid afkomstige afvalverwerkers (AN1, AO1) geven aan dat er in de bedrijfsvoering een grote nadruk ligt op het milieubelang. Deze grote aandacht voor het milieu komt mede voort uit het feit dat de overheid (de grootste) aandeelhouder is. Maar de aandacht voor het milieu is niet uniek voor publieke afvalverwerkers, zo laten AN2 en AN3 zien. Ook is er bij de publieke afvalverwerkers niet méér aandacht voor arbeidsomstandigheden dan bij de private afvalverwerkers. Hoewel het overheidsverleden waarschijnlijk wel leidt tot een andere bedrijfscultuur (andere normen, waarden, rituelen, verhalen en dergelijke), betekent dit niet dat milieu- en arboregels beter worden nageleefd.

De casus AO1 illustreert dit laatste punt. Het feit dat AO1 van oudsher een overheidsbedrijf is, heeft een duidelijke invloed op de cultuur binnen het bedrijf. Er zijn bij AO1 werknemers die al zo'n twintig jaar bij het bedrijf werkzaam zijn en deze werknemers hebben de oude overheidscultuur ook nog meegemaakt. De laatste vijf jaar wordt de commerciële factor echter steeds sterker. De directeur:

‘AO1 ontwikkelt zich van een voornamelijk technologisch naar een steeds meer servicegericht bedrijf. De klant komt steeds meer centraal te staan. Daardoor wordt het overheidsdenken steeds meer afgebroken; wij concentreren ons op de klant. De oude elementen zitten echter nog wel in de cultuur van het bedrijf. De omschakeling naar het commerciële werken is voor sommigen wel moeilijk.’

De directeur heeft niet echt een beeld in hoeverre het milieubeleid van AO1 bij de werknemers echt leeft. Hij heeft echter het idee dat werknemers wel gemotiveerd zijn omdat zij weten dat ‘milieu hun boterham is’. Betrokkenheid met het milieu komt als het ware met het werk mee. Volgens de directeur komt dit door de aard van het bedrijf. Innovatie speelt een belangrijke rol in de bedrijfsvoering. AO1 heeft van oudsher veel geïnvesteerd in apparatuur en installaties. De Arbeidsinspecteur spreekt in dit verband van een ‘machinistencultuur’ bij AO1. Deze cultuur is volgens de handhavers juist niet ontvankelijk voor de organisatorische aspecten van milieu- en arbozorg. Hoewel AO1 de milieucertificaten ISO 14.001 en EMAS heeft behaald, heerst er volgens handhavers en milieucoördinator geen cultuur die ontvankelijk is voor het milieuzorgsysteem. Het milieuzorgsysteem is bij AO1 opgesteld terwijl er nog geen milieubewustzijn binnen de organisatie was. En dat is er volgens de milieuhandhavers nog steeds niet. Het milieuzorgsysteem van AO1 is als systeem integraal door de bedrijfsleiding bedacht en wordt *top down* ingevoerd. Bij andere bedrijven in de regio bestaat het milieuzorgsysteem in feite al en zit het ook al tussen de oren van de medewerkers, maar moet alleen het systeem nog op papier worden gezet. Bij AO1 is het omgekeerd.

Uit het in § 5.4.2 beschreven onderzoek van de vvav (1996) bleek dat het met de arbozorg van veel afvalverwerkers niet best is gesteld. De aandacht voor arbeidsomstandigheden blijft over het algemeen ver achter bij die voor milieu. De verklaring hiervoor kan deels worden gezocht in de bedrijfscultuur.

De verklaring voor de matige naleving van arboregeling door AO1 zoekt de Arbeidsinspectie in twee oorzaken. Enerzijds is dat de bedrijfsgeschiedenis en bedrijfscultuur van AO1. AO1 bevindt zich in de ontwikkeling van een ‘machinistencultuur’ naar een cultuur die past bij een hoogwaardig chemisch bedrijf. De gebrekkige aandacht voor arbeidsomstandigheden hoort met name bij de machinistencultuur. Anderzijds stelt de Arbeidsinspectie dat het top management van AO1 te weinig belangstelling heeft voor arbeidsveiligheid. De houding van het management is zuiver reactief, men neemt maatregelen omdat het moet. Overleg over te nemen maatregelen verloopt moeizaam. De Arbeidsinspectie: ‘AO1 experimenteert nog al eens met nieuwe verwerkingstechnieken en dat levert ook ten aanzien van de arbeidsveiligheid situaties op waarvan je denkt: "Dat zou toch niet moeten." Ze besteden er gewoon te weinig aandacht

en geld aan. De aandacht van de directie is heel erg gefocust op winst en continuïteit.' Volgens de Arbeidsinspectie heeft het *middle management* wel een goede houding ten opzichte van arbeidsomstandigheden en veiligheid. Het *middle management* bestaat voornamelijk uit jonge mensen.

Met de groei van een nieuwe bedrijfscultuur is het milieu- en veiligheidsbewustzijn binnen de afvalverwerkingbranche de laatste jaren sterk toegenomen. Volgens een branchevertegenwoordiger hebben afvalverwerkende bedrijven tegenwoordig een natuurlijke drempel om de wet te overtreden. Dit hangt samen met de mensen die in de afvalverwerkingbranche werken. Binnen de bedrijven is een nieuwe generatie werknemers werkzaam, die niet meer achterdochtig is voor milieu- of arbo-eisen maar voor wie milieu- en arbozorg een vanzelfsprekende zaak is. Er zijn ook afvalverwerkende bedrijven die heel nadrukkelijk de zorg voor het milieu als organisatiestrategie kiezen. Deze bewuste keuze komt soms voort uit de visie van de oprichter en soms uit de keuze voor een bepaald marktsegment. In de bedrijfscultuur van zo'n bedrijf neemt het milieu daadwerkelijk een heel belangrijke plaats in. De bestudeerde regelnalevers zijn hier voorbeelden van.

Veiligheid en milieu hebben een hoge prioriteit bij AN2 en een belangrijke plaats in het bedrijfsbeleid. Dit wordt ook nadrukkelijk binnen de organisatie uitgedragen door voorlichting en overleg. Het management vervult een voorbeeldfunctie. Voor de directie zijn milieu en arbeidsomstandigheden factoren die daadwerkelijk worden meegewogen bij bedrijfsinterne beslissingen. Daarbij wordt aan deze aspecten soms meer gewicht toegekend dan aan het bedrijfseconomisch rendement. Toch vindt regelnaleving uiteindelijk wel plaats binnen bedrijfseconomische randvoorwaarden.

Dit alles betekent volgens de directeur dat milieu- en arbozorg binnen de organisatie een groot draagvlak heeft, maar nog niet dat het bij elke werknemer tussen de oren zit. Werknemers worden wel afgerekend op milieu- en veiligheid en krijgen een duidelijk signaal wanneer er op dat vlak fouten worden gemaakt. Belangrijk is ook dat binnen het bedrijf de cultuur is veranderd. De cultuur is nu: 'Je doet het goed, of je vliegt eruit.' De inschatting van de handhavers is dat AN2 deze attitude ten aanzien van het milieu en arbeidsomstandigheden doorvoert in de bedrijfsvoering.

De bedrijfscultuur speelt een belangrijke rol bij de verklaring van het naleefgedrag van afvalverwerker AN3. AN3 is een 'doenersbedrijf'. De sfeer binnen het bedrijf is informeel en gericht op praktische zaken. Kenmerkende begrippen daarbij zijn 'aanpakken' en 'het gewoon goed doen'. Het bedrijf is naar eigen zeggen duidelijk minder sterk in het gestructureerd op papier zetten van plannen en beleid. Deze cultuur vertaalt zich duidelijk naar de milieuzorg binnen



het bedrijf. Bij de AN3 ligt de nadruk vooral op *de techniek in de praktijk* en niet zozeer op *de organisatie op papier*. Dit heeft als positief gevolg dat AN3 voorop loopt met de ontwikkeling van milieuvriendelijke verwerkingswijzen. De bedrijfsfilosofie van AN3 is 'Maximaal hergebruik, minimaal storten'. Daartoe ontwikkelt AN3 zelf allerlei nieuwe verwerkingsmethoden. Zo heeft AN3 zelf een verwerkingsinstallatie ontworpen, die uniek is in Europa. Men is hier erg trots op. AN3 wil koploper zijn op het terrein van verwerkingstechniek. De organisatorische kant van de milieuzorg is duidelijk minder ontwikkeld. Behalve de stortplaats heeft geen van de werkmaatschappijen een volledig milieuzorgsysteem. Ten aanzien van de zorg voor arbeidsomstandigheden is nog minder geregeld. AN3 heeft duidelijk moeite de op zich goede manier van werken vast te leggen in en te vertalen naar een integraal zorgsysteem voor de gehele organisatie.

Reden voor invoering van het milieuzorgsysteem is volgens de directiesecretaris en de milieucoördinator vooral een interne behoefte, voortkomend uit de bedrijfsfilosofie. Het hebben van een milieuzorgsysteem past bovendien in de bedrijfscultuur van netjes en verantwoord werken. Bovendien ontstond er bij AN3 het besef dat het werken met een bedrijfsintern milieuzorgsysteem op de lange termijn belangrijke voordelen biedt. Imago-overwegingen spelen volgens de directiesecretaris en de milieucoördinator echter geen belangrijke rol. Volgens hen is AN3 daar te eigenwijs voor, het kan het bedrijf niet schelen wat anderen over het bedrijf denken.

Milieuzorg leeft wel bij de werknemers. Volgens de directiesecretaris en de milieucoördinator zit het belang van milieuzorg bij alle werknemers nadrukkelijk 'tussen de oren'. Dit is ook het gevolg van de bedrijfsfilosofie en de 'doeners-cultuur': 'We willen het gewoon goed doen.' De verschillende handhavers onderschrijven de 'doeners-cultuur' bij AN3. Een gevolg hiervan is wel 'eerst doen en dan pas denken of het wel kan'.

Dat milieu- en arbozorg een belangrijke plaats inneemt in de bedrijfscultuur wil niet zeggen dat daarmee ook alle milieu- en arboregels perfect worden nageleefd. Bedrijven die milieu als *core business* kiezen, kunnen naar eigen zeggen ook eigenwijs zijn en het monopolie van de overheid om voor te schrijven wat milieuhygiënisch het beste is, ontkennen. Regelovertreding komt bij deze bedrijven dan ook voort uit een soort burgerlijke ongehoorzaamheid: men is het principieel oneens met wat door de overheid voorgeschreven wordt. Vaak betreft het dan activiteiten die weliswaar in strijd zijn met de wet, maar in de visie van het bedrijf beter zijn voor het milieu.

Een voorbeeld van een dergelijk 'eigenwijs' bedrijf is AN3. Een meer negatieve gevolg van de hierboven beschreven bedrijfscultuur van AN3 is dat het bedrijf een nogal eigenwijze houding heeft, waarbij men de eigen zienswijze als de

juiste beschouwt. AN3 is daardoor een enigszins in zichzelf gekeerd bedrijf dat moeilijk begrip kan opbrengen voor andere denkwijzen van overheden of omwonenden. Ook voelt het bedrijf niet zozeer de noodzaak van het op eigen initiatief verstrekken van informatie aan overheden en omwonenden. Wordt het eenmaal gevraagd, dan is het bedrijf wel bereid alle informatie te verstrekken.

Geconstateerd kan worden dat de bedrijfscultuur van de bestudeerde afvalverwerkende bedrijven een normatieve voedingsbodem vormt waarin opvattingen ten gunste of juist tegen overtreding van milieu- en arboregels tot bloei kunnen komen.

#### *Bedrijfsculturen in de textielveredelingbranche*

De textielveredelingsindustrie is één van Nederlands oudste bedrijfstakken en heeft van oudsher een ambachtelijk karakter. Hoewel er wel sprake is van technische ontwikkelingen en innovatie, verandert er in principe maar weinig aan de bedrijfsprocessen. Omdat de bedrijven veelal geworteld zijn in een bepaalde dorp- of buurtgemeenschap, is het geen uitzondering dat werknemers hun hele werkzame leven bij een bedrijf doorbrengen. Zeker tot een paar jaar terug was het personeelsbestand van veel bedrijven vergrijsd. Het laaggeschoolde personeel kwam op zeer jonge leeftijd bij het bedrijf in dienst en werd binnen het bedrijf opgeleid tot hoogstaande drukkers en verfmengers. Deze werknemers hadden een zeer specifieke kennis van de eigen werkzaamheden. De kennis was zo gespecialiseerd dat wanneer iemand weg viel het moeite kostte om hetzelfde product te blijven maken. Een drukker ziet zichzelf als ambachtsman die door de aanpassing van de receptuur en de instelling van de drukmachine een eigen specifieke wijze van drukken heeft. Elke drukker zorgt zo voor een eigen product.

Volgens de geïnterviewde handhavers en ondernemers binnen de branche heeft dit ertoe geleid dat er binnen textielveredelingsbedrijven nog sprake is van een oude, ambachtelijke bedrijfscultuur. Nieuwe ontwikkelingen zoals bedrijfsinterne milieu- en arbozorg dringen maar langzaam door. De ontwikkeling van het milieu- en arbobewustzijn binnen de textielveredelingbranche heeft dan ook langer geduurd dan in andere branches. Werknemers zien het nut van milieu- en arbovoorschriften niet altijd in en dit verklaart de pragmatische opstelling tegenover bedrijfsinterne milieu- en arbozorgsystemen.

Betekent dit nu dat sprake is van een bedrijfscultuur waarin milieu- en arbo-overtredingen gemakkelijk worden geaccepteerd? Dit is moeilijk te zeggen. Aan de ene kant zal men de ernst van bepaalde milieu- en arbo-overtredingen misschien niet inzien en zal men terughoudend zijn tegenover nieuwe milieu- en arbo-eisen. Aan de andere kant kent de traditionele bedrijfscultuur ook een zekere loyaliteit en gezagsgetrouwheid. Hierin is geen plaats voor wetsovertreding. De loyaliteit en gezagsgetrouwheid kan

echter ook betekenen dat werknemers bereid zijn ten behoeve van de werkgever milieu- en arboregels te overtreden.

Ook bij TN3 was sprake van een dergelijke ambachtelijke bedrijfscultuur. Deze ambachtelijke bedrijfscultuur had tot gevolg dat men weliswaar zeer kundig was in het eigen werk, maar geen kennis of begrip had voor zaken die net buiten het eigen werkterrein vielen. Daarbij ontstond een 'zuilen-cultuur', waarbij ieder zijn eigen territorium probeerde te verdedigen. Er bestond een sfeer van rivaliteit tussen de verschillende afdelingen van TN3 en het management kreeg geen vat op de activiteiten van deze afdelingen. De directie wilde van de pluriformiteit in werkwijzen af en een uniform product maken. De directie wilde een einde maken aan de oude starre cultuur door reorganisatie en het aantrekken van jong en hoger opgeleid personeel. Het was voor het management echter zeer moeilijk om binnen de verstarde organisatie een veranderingsproces op gang te brengen.

Toen door TN3 werd besloten een milieuzorgsysteem op te gaan zetten, was het dan ook te verwachten dat het het management de grootst mogelijke moeite zou kosten de werknemers te motiveren voor iets als milieuzorg. Tot grote verbazing van het management sloeg de implementatie van milieuzorg echter zeer goed aan. Het hoofd van de afdeling Milieu & Arbo kan deze animo voor milieuzorg bij de werknemers niet goed verklaren. Twee ontwikkelingen hebben misschien een rol gespeeld. Enerzijds is wellicht de rol van het milieu in de media en de publieke discussie van invloed geweest. Eind jaren tachtig werd er op televisie en in de kranten veel aandacht besteedt aan milieuproblematiek. Aan de borreltafel was het voor een werknemer daarom erg leuk om te vertellen wat in zijn bedrijf allemaal aan milieuzorg werd gedaan. Anderzijds hebben de pogingen van de directie tot ontzuiling van de bedrijfscultuur door het bevorderen van samenwerking en het aannemen van hoger opgeleid personeel, een gunstige invloed gehad op de ontvankelijkheid van medewerkers voor veranderingen ten aanzien van het milieu. Bovendien creëert het betrekken van de werknemers bij het proces een draagvlak binnen de organisatie.

Ook TO1 had een verouderde, bureaucratische en verkokerde bedrijfscultuur. Door de slechte bedrijfseconomische situatie was het bedrijf gedwongen een rigoureuze reorganisatie door te voeren, waarbij vele medewerkers werden ontslagen. Met deze reorganisatie is ook gepoogd de oude bedrijfscultuur te veranderen. De directeur: 'Op de dag van de reorganisatie hebben we een paar duidelijke voorbeelden gesteld. We hebben de oude bedrijfsreglementen demonstratief uit de kast gerukt en voor de ogen van iedereen in de container gedonderd. Ook hebben we alle stempelklokken van de muur gerukt en de privé-parkeerplaatsen voor de directie opgeheven.' De dag van de reorganisatie is ook benaderd als het 'uur U'. Van tevoren was in samenwerking met een

adviesbureau een blauwdruk gemaakt van de nieuwe organisatie. De nieuwe organisatie is van de ene op de andere dag ingevoerd. Op de bewuste dag is eerst verteld aan de betreffende werknemers dat voor hen geen plaats meer was bij het bedrijf. Deze zijn vervolgens overgedragen aan begeleiders. De overige werknemers konden op lijsten lezen wat hun nieuwe taakteam en functie was. Niet alle werknemers konden even snel wennen aan de nieuwe manier van werken. Met name buitenlandse werknemers hadden er wat moeite mee. Zij hebben volgens de directeur wat meer moeite met de communicatie en komen uit een cultuur waarin men meer gewend is aan directe leiding. Toch is de nieuwe bedrijfscultuur volgens de directeur compleet anders dan de oude cultuur. Wanneer werknemers gevraagd zou worden of ze naar de oude cultuur terug willen, dan zou men unaniem zeggen 'nooit, nooit meer.'

Bovenstaande typering van de 'ambachtelijke' bedrijfscultuur in de textielveredelingsindustrie gaat zeker niet meer op voor alle bedrijven. Vooral bij de grote concerns is de laatste jaren veel gedaan aan de ontwikkeling van bedrijfsinterne milieu- en arbozorg en het milieu- en arbobewustzijn onder de werknemers. Verder heeft het milieubewustzijn binnen de branche door het convenant en de ontwikkelingen van de bedrijfsmilieuplannen een vogelvlucht genomen. Milieu neemt inmiddels een belangrijke plaats in bij de bedrijfsvoering van de textielveredelingsbedrijven. Deels komt dit voort uit het streven naar kostenbesparing op lange termijn. Maar voor sommigen is het vooral een kwestie van normen en waarden. Deze cultuurkenmerken vinden we vooral bij de regelnalevers terug.

De belangrijkste verklaring voor de goede regelnaleving door TN1 is volgens de gemeentelijke handhaver gelegen in de bedrijfscultuur. Er heerst een open en informele sfeer binnen het bedrijf, dit in tegenstelling tot het nabijgelegen TO2 dat jarenlange conflicten heeft met omwonenden en de gemeente vanwege geluid- en stankoverlast. De stankoverlast van TO2 werd deels veroorzaakt door bedrijfsprocessen die TN1 niet heeft. Desondanks is de gemeentelijke handhaver stellig van mening dat wanneer TN1 dezelfde problemen veroorzaakte, zij sneller en beter maatregelen zou nemen. Sinds er een wisseling in de directie heeft plaatsgevonden, leeft TO2 de milieuregelgeving beter na, maar nog steeds is dwang via het periodiek overleg met gemeente en omwonenden nodig. Bij TN1 gaat het vanzelf.

TN1 heeft volgens de bedrijfsleider een informele, maar wel hiërarchische bedrijfscultuur. De gemiddelde leeftijd ligt vrij laag, rond de vijfendertig jaar. Halverwege de jaren tachtig waren er nog overwegend oudere medewerkers. De komst van jongere medewerkers is positief geweest voor de ontwikkeling van de milieuzorg. Onder de oudere werknemers heerste een 'hokjescultuur' met 'heilige huisjes waar je niet aan moest komen.' De jongere medewerkers zijn ontvan-

kelijker voor nieuwe ideeën als milieu- en arbozorg.

De bedrijfsleider heeft een persoonlijke affectie voor milieuzaken, veel meer dan voor arbozaken, en binnen het bedrijf heerst een cultuur die ontvankelijk is voor milieuzorg. De bedrijfsleider heeft het idee dat milieuzorg 'leeft' bij de werknemers van TN1. Het bedrijf heeft ervoor gekozen om de milieuzorg te beginnen met betrekking tot bedrijfsafval, omdat de resultaten hiervan het meest zichtbaar waren voor werknemers. Werknemers worden elke dag geconfronteerd met bedrijfsafval. Het management verwachtte dat van dit aspect van milieuzorg de meeste motivatie uitgaat. Milieuzorg heeft volgens de bedrijfsleider indirect een positieve invloed op naleving van wettelijke milieuregels. Milieuzorg kweekt bewustwording. Doordat men beter weet waarom bepaalde maatregelen worden opgelegd, worden deze ook beter geaccepteerd. Door milieuzorg is een bedrijf ontvankelijker voor milieuregelgeving.

Volgens de bedrijfsleider van TN2 is ook bij dit bedrijf sprake van een bedrijfscultuur waarin men zich bewust is van de voordelen van goede naleving milieuregels. De bedrijfsleider omschrijft de bedrijfscultuur van TN2 als flexibel, informeel en niet hiërarchisch. Indicatief voor de cultuur is volgens de gemeentelijke handhaver dat TN2 een schoon, ordelijk en opgeruimd bedrijf is. Hieruit spreekt volgens hem een bepaalde filosofie en zorg. Op de naleving van milieu-instructies en -procedures wordt toegezien. Bij niet-naleving worden waarschuwingen gegeven. TN2 neemt een open houding aan jegens de overheden en verleent alle medewerking en informatie.

De medewerkers op de werkvloer zijn over het algemeen laaggeschoold en tussen de dertig en veertig jaar oud. Het management is volgens de gemeentelijke handhaver goed gekwalificeerd, 'die weten gewoon heel duidelijk waar ze meer bezig zijn.' Ze houden de vakliteratuur bij, weten wat er op de markt speelt en lopen ook op technisch vlak vooruit. Vanwege de goede milieuprestaties is de bedrijfsleider gevraagd om hierover een artikel te schrijven voor een vakblad.

TN3 heeft vanaf eind jaren tachtig in een paar jaar tientallen miljoenen guldens in milieumaatregelen geïnvesteerd. Hieruit blijkt een besef van maatschappelijke verantwoordelijkheid en de wens wettelijke regels na te leven. Daarvoor was er op milieugebied in honderd jaar vrijwel niets gedaan. De metamorfose van een weerstand tegen milieuregelgeving tot actieve milieuzorg ging volgens een milieuhandhaver gepaard met een cultuurverandering binnen het bedrijf. TN3 is van een gesloten cultuur naar een open cultuur gegaan en het bedrijf is de eigen verantwoordelijkheid gaan inzien. Volgens de handhaver doet TN3 veel moeite om het milieubewustzijn van de top door te laten groeien in de hele organisatie. Er heeft een verinnerlijking van het milieubeleid plaatsgevonden. Daarbij heeft druk van de overheid een belangrijke rol gespeeld. Ook de verant-

woordelijkheid ten opzichte van de eigen medewerkers in de vorm van goede arbeidsomstandigheden wordt sterk gevoeld.

Maar niet alleen bij regelnalevers is er sprake van een duidelijke cultuurontwikkeling waar milieu- en arbozorg steeds belangrijker waarden vormen. Ook bij TO2 zien we een dergelijke ontwikkeling.

Werknemers van TO2 hebben van oudsher een sterke binding met het bedrijf. Werknemers werken een lange tijd bij TO2, meestal tot hun pensioen. Vroeger was er bij het bedrijf nauwelijks sprake van enig milieubewustzijn of aandacht voor de naleving van milieuregels. De bedrijfscultuur was hier niet ontvankelijk voor. De eisen van de overheid zag men als onnodig, oneerlijk en zwaar overdreven, getuige de bezwaarschriften tegen ontwerpvergunningen. Het bedrijf heeft zich bijvoorbeeld sterk verzet tegen het verbod op het gebruik van een bepaalde milieuschadelijke stof. Tot vlak voor het verbod bleef men de stof gebruiken en lozen, ook al wist men dat dit milieuschadelijk was. Nu zegt de milieucoördinator dat de instelling van het bedrijf en de medewerkers toen verkeerd was. Er is sindsdien veel geleerd. Er is binnen het bedrijf een bewustwording ten aanzien van het milieu op gang gekomen.

Ook de verschillende milieuhandhavers constateren een dergelijke cultuurverandering bij het bedrijf. Volgens hen heerste er tot voor kort een bedrijfscultuur waarin men onvoldoende aandacht had voor milieuaspecten. Er werd uitsluitend gekeken naar winstmarges en andere financiële aspecten. Na jarenlange conflicten met gemeente en omwonenden gingen allerlei mensen in de organisatie zich realiseren dat er toch wat moest gebeuren. Dit leidde tot het aanstellen van een milieucoördinator en het opzetten van een milieuzorgsysteem. Hiermee werden milieuzorg en milieuregelnaleving factoren die in de besluitvorming een rol gingen spelen en deel gingen uitmaken van het normen- en waardenpatroon van het bedrijf.

Blijkens de gesprekken met medewerkers van textielveredelingsbedrijven is de internalisatie van milieu- en arbonormen een proces dat nog gaande is. De milieu- en arbovoorschriften sluiten steeds beter aan bij de binnen de branche heersende opvattingen over het milieu en arbeidsomstandigheden. Dit is niet altijd zo geweest, zeker niet voor wat betreft het milieu. Vanwege de enorme milieubelasting die de textielindustrie in het verleden veroorzaakte, had de in de jaren zestig en zeventig tot stand gekomen milieuwetgeving ingrijpende gevolgen voor de branche. Er moesten enorme investeringen worden gedaan om de milieubelasting terug te dringen. Gezien de jarenlang gegroeide manier van werken en de slechte economische situatie was hier aanvankelijk weinig draagvlak voor. Onder dwang van de regelgeving zijn de bedrijven overgegaan tot het treffen van ingrijpende *end-of-pipe*-maatregelen

of het vervangen van milieuschadelijke stoffen voor milieuvriendelijker alternatieven. Ook wordt er veel gedaan aan *good house keeping* en worden bedrijfsinterne milieuzorgsystemen ingevoerd. Hiermee ontwikkelt zich een bedrijfscultuur waarin het milieu een steeds belangrijker plaats inneemt.

#### 6.3.5 Conclusie

De bedrijfscultuur bepaalt op welke wijze er binnen de onderneming tegen de naleving van wettelijke regels wordt aangekeken. De bedrijfscultuur is de *software* die het doen en laten van medewerkers 'programmeert' en is daarmee ook bepalend voor het regelnalevend gedrag van de onderneming.

De bedrijfscultuur kan motieven en gelegenheden bieden voor regelovertreding, maar kan ook juist morele drempels opwerpen tegen overtreding en daarmee een motief of gelegenheid geven tot naleving. De casestudies laten zien dat de regelovertridders een *culture of noncompliance* kennen, waarin weinig waarde wordt gehecht aan (de naleving van) milieu- en arboregels en al snel een rechtvaardiging voor regelovertreding gevonden wordt. Bij de regelnalevers daarentegen is eerder sprake van een *culture of compliance*, waarin de bedrijfsinterne normen en waarden de norm in de wet onderstrepen. De bedrijfscultuur leert dat er verantwoord, veilig en milieuvriendelijk gewerkt moet worden. Hier is sprake van een cyclisch proces.

Ook laten de casestudies zien dat culture en structurele aspecten van de onderneming elkaar beïnvloeden. Het bewust worden van milieu- en arbo-belangen is een cultuurverandering die aan het nemen van organisatorische maatregelen op het terrein van milieu- en arbozorg vooraf gaat. En een betere organisatorische inbedding van milieu- en arbozorg leidt vervolgens tot een sterker milieu- en arbobewustzijn.

Uit de bespreking van de bedrijfscultuur komt een aantal elementen naar voren die in het bijzonder van betekenis lijken voor de mate van regelnaleving door een onderneming. Ten eerste is dat de inhoud van de bedrijfsinterne normen en waarden. De bedrijfsinterne normen en waarden bepalen immers de mate van norminternalisatie en de opvattingen over de naleving van wettelijke regels. Ten tweede kan worden ingegaan op enkele concrete uitingen van de bedrijfsinterne normen en waarden, zoals bedrijfscodes en milieu- en arbobeleidsverklaringen. Ten derde blijkt uit onderzoek dat de bedrijfsleiding een belangrijke rol speelt bij de vorming van de bedrijfscultuur en de daarin geldende normen en waarden. Tenslotte kan nog worden gewezen op de uit de bedrijfscultuur voortkomende morele rechtvaardigingen voor eventueel wetsovertredend gedrag; de zogenaamde neutralisatie-technieken. Op al deze aspecten van de bedrijfscultuur wordt in de volgende paragrafen ingegaan.

#### 6.4 BEDRIJFSINTERNE NORMEN EN WAARDEN OMTRENT REGLNALEVING

##### 6.4.1 Inleiding

Normen en waarden zijn belangrijke elementen van de bedrijfscultuur. Het geheel van normen en waarden bepaalt het morele karakter van een onderneming. Normen en waarden kunnen onder andere betrekking hebben op de zorg voor het milieu en op de arbeidsomstandigheden en de naleving van wettelijke regels. De bedrijfsinterne normen en waarden bepalen daarmee de binnen een onderneming bestaande normatieve opvattingen over regelnaleving. Om die reden wordt in deze paragraaf nader gekeken naar deze bedrijfsinterne normen en waarden.

Paternoster en Simpson (1993) pleiten ervoor dat normatieve aspecten worden ingebracht in de rationele keuze theorie ten behoeve van de verklaring van organisatiecriminaliteit. Zij betogen dat zowel economische als morele overwegingen een belangrijke rol spelen bij de verklaring van organisatiecriminaliteit. Morele overwegingen spelen een belangrijke rol bij regelnaleving vanwege het eenvoudige feit dat het op grond van een kosten- en batenbenadering van regelovertreding niet te verklaren is dat het merendeel der wettelijke regels gewoon wordt nageleefd, ook wanneer overtreding gemakkelijk en winstgevend zou zijn. Morele opvattingen zijn een sterke stimulans tot regelnaleving. Zij zorgen ervoor dat regels worden nageleefd omdat men naleving voelt als een morele plicht, met name wanneer de normatieve opvatting zo sterk is dat overtreding *taboe* zou zijn. 'These taboos are observed out of a sense of moral duty and are not, therefore, subject to calculations of utility.' (Paternoster en Simpson, 1996:554). Morele regels creëren *nonmarket areas*, waarin kosten- en batenafwegingen nauwelijks een rol spelen. Wanneer deze normen geïnternaliseerd zijn, worden ze nageleefd zonder dat er de externe dreiging van sancties is. Naleving is niet afhankelijk van een afweging van kosten en baten. Wanneer er sprake is van een morele indifferentie of wanneer het normatieve gehalte van bepaalde regelgeving erodeert, ontstaan er *market areas* en gaan kosten- en batenoverwegingen wel een rol spelen bij de naleving van regels. 'When moral obligations weaken, compliance is based on perceived incentives and costs.' (Paternoster en Simpson, 1996:579).<sup>4</sup>

Uitgaande van de denkwijze van Paternoster en Simpson is het uitgangspunt van deze paragraaf dat de bedrijfsinterne normen en waarden binnen een onderneming de morele ruimte voor wetsovertreding bepalen. Alvorens de normen en waarden van afvalverwerkende en textielveredelende bedrijven te bekijken, wordt hieronder nader ingegaan op deze morele dimensie van ondernemingen.



#### 6.4.2 Bedrijfsethiek

##### Inleiding

De wetenschap die zich bezighoudt met de interne moraal binnen ondernemingen is de in § 3.3.5 besproken bedrijfsethiek. Onder bedrijfsethiek wordt in dit hoofdstuk verstaan de ethiek binnen de onderneming.<sup>5</sup> De bedrijfsethiek of het 'ethisch klimaat' binnen een onderneming wordt bepaald door de gedeelde percepties van wat ethisch correct gedrag is en hoe met morele kwesties en dilemma's wordt omgegaan (Kaptein, 1998). Centraal staan daarbij de normen en waarden en het maatschappelijk verantwoordelijkheidsgevoel van de onderneming.<sup>6</sup> Bij maatschappelijke verantwoordelijkheid en ethisch handelen worden in de besluitvorming van de onderneming ook de gevolgen voor de omgeving betrokken. Aandacht voor ethiek binnen de organisatie betekent een evaluatie van de eigen normen en waarden en de verantwoordelijkheden ten opzichte van de maatschappelijke omgeving. Verantwoordelijkheid in de zin van morele aansprakelijkheid voor eigen daden neemt een belangrijke plaats in in de bedrijfsethiek.

Kern van het begrip verantwoordelijkheid is dat de actor ter verantwoording kan worden geroepen voor de naleving van een plicht. Donaldson bear-gumenteert in *Corporations and Morality* (1982) dat ondernemingen en de

4. Paternoster en Simpson (1996) vermoeden dat naast economische en morele factoren ook de organisatorische context een belangrijke rol speelt bij organisatiecriminaliteit. Sommige van deze organisatorische factoren beïnvloeden de kosten- en baten afweging, andere factoren (zoals het morele klimaat binnen een organisatie) hebben meer een rechtstreeks effect op het ontstaan van organisatiecriminaliteit. Paternoster en Simpson komen dus tot drie soorten factoren die van invloed zijn op de bereidheid organisatiecriminaliteit te plegen: economische factoren, organisatorische factoren en morele overwegingen. Hiermee vindt de toepassing van de rationele keuzetheorie op organisatiecriminaliteit aansluiting bij de benadering van Kagan en Scholz. Elk van deze factoren staat centraal in één van Kagan en Scholz's visies op de onderneming en in de hoofdstukken 4, 5 en 6 van dit proefschrift.
5. In dit verband wordt ook wel gesproken van de integriteit van een onderneming. Integriteit is een eigenschap van organisaties. De integere organisatie stelt zichzelf waarden en normen en gaat zorgvuldig om met de belangen van haar *stakeholders* (Kaptein e.a., 1999:10). Hoewel het begrip integriteit ook van toepassing is op ondernemingen, wordt zij vooral gehanteerd ten aanzien van overheidsorganisaties. Daarom zal hier verder de term bedrijfsethiek gebruikt worden.
6. Het onderscheid tussen bedrijfsethiek en de in de vorige paragraaf besproken bedrijfscultuur is soms moeilijk te maken. Verschillende auteurs hanteren beide begrippen door elkaar en zien het ethisch klimaat bijvoorbeeld als een aspect van de bedrijfscultuur of omgekeerd. Ook in de gesprekken met de respondenten werden beide begrippen vaak door elkaar gebruikt. Toch is er wel een verschil tussen bedrijfsethiek en bedrijfscultuur. Ik ga er vanuit dat de bedrijfsethiek meer betrekking heeft op de daadwerkelijke inhoud van de bedrijfsinterne normen en waarden en dat de bedrijfscultuur meer zegt over de daarop gebaseerde gedragspatronen. De bedrijfscultuur is de *software* die het doen en laten van medewerkers 'programmeert' en is daarmee ook bepalend voor het regelnalevend gedrag van de onderneming. De in de bedrijfscultuur gevormde normen en waarden vormen de 'programmeerregels' in de *software* van de bedrijfscultuur.

maatschappij een 'sociaal contract' hebben gesloten, op grond waarvan beide partijen rechten en plichten ten opzichte van de andere partij hebben. Deze sociaal-contract-theorie gaat ervan uit dat ondernemingen, in ruil voor het maken van winst en het daarvoor gebruiken van natuurlijke en menselijke hulpbronnen, verplicht zijn rekening te houden met de belangen van consumenten, werknemers en het milieu en deze belangen niet te schaden. De achterliggende gedachte van de bedrijfsethiek is dus dat ondernemingen een morele of ethische plicht hebben hun sociale verantwoordelijkheden na te komen. Deze plicht kan uiteraard ook een wettelijke plicht zijn. Bedrijfsethiek spreekt net als het recht over normen, waarden, rechten en plichten. In het recht hebben deze begrippen echter een juridische betekenis, in de bedrijfsethiek een morele. Deze betekenissen zullen vaak overlappen, maar dat hoeft niet het geval te zijn; ze kunnen zelfs strijdig met elkaar zijn (De Graaf, 1998).

De vraag die in deze subparagraaf aan de orde komt is hoe de bedrijfsethiek van een onderneming zich verhoudt ten opzichte van de naleving van externe regels. Allereerst wordt gekeken wat de literatuur zegt over bedrijfsethiek en maatschappelijke verantwoordelijkheid in relatie tot regelnaleving. Vervolgens wordt gekeken naar de betekenis van bedrijfsethiek en de daadwerkelijke inhoud van normen en waarden binnen afvalverwerkende en textielverdelende bedrijven bij de naleving van milieu- en arboregels.

#### *Bedrijfsethiek en regelnaleving*

Vooropgesteld moet worden dat ethisch handelen meer is dan alleen het naleven van de wet. Er is echter wel een duidelijke relatie tussen ethisch handelen en wetsnaleving. Regelovertreding zal in de meeste gevallen te zien zijn als onethisch gedrag. Dit is niet het geval wanneer regels in strijd zijn met fundamentele morele waarden en naleving juist onethisch is, bijvoorbeeld het ontslaan van joodse medewerkers door ondernemingen in de tweede wereldoorlog. Naleving van wettelijke regels is over het algemeen de minimumstandaard voor ethisch gedrag. De morele verantwoordelijkheden van ondernemingen gaan echter verder. Het naleven van de wet betekent dus nog niet dat een onderneming ook moreel functioneert (Kaptein, 1998:52). Niet alles dat gezien wordt als moreel (on)wenselijk is vastgelegd in wetgeving (Stone, 1975). Het is ook niet mogelijk om al het (im)morele gedrag van ondernemingen te reguleren. Bovendien heeft de overheid minder reden om dit vast te leggen in regelgeving wanneer ondernemingen hun morele verantwoordelijkheden vastleggen in zelfregulering.

Het is echter juist op dit punt dat Clinard en Yeager (1980) stellen dat het bedrijfsleven gefaald heeft. Clinard en Yeager hebben eind jaren zeventig een grootschalig dossieronderzoek verricht naar de illegale praktijken van Amerika's grootste ondernemingen. Zij wijten het ontstaan van organisatiecriminaliteit onder andere aan het falen van de bedrijfsethiek. 'A corporation

that emphasizes profits above business ethics and ignores corporate responsibility to the community, the consumer, or society is likely to have difficulty complying with legal norms' (Clinard and Yeager, 1980:58). Clinard en Yeager wijzen er ook op dat veel gedragingen van ondernemingen die vroeger alleen als onethisch werden beschouwd, inmiddels strafbaar zijn gesteld en dus wetsovertredingen opleveren. Voorbeelden hiervan zijn milieuverontreiniging en slechte arbeidsomstandigheden. De strafbaarstelling was nodig omdat het bedrijfsleven zelf heeft gefaald om aan dergelijke gedragingen een einde te maken. Waarom heeft de bedrijfsethiek hier gefaald? Clinard en Yeager zoeken het antwoord in het winststreven van ondernemingen. 'The desire for profits "strain" ethical principles, the profit motive often overpowering ethical principles as the primary basis for corporate decision-making' (1980:236). Clinard en Yeager zien bij de bestrijding van organisatiecriminaliteit wel een belangrijke rol weggelegd voor het ontwikkelen van een sterkere bedrijfsethiek. Organisatiecriminaliteit kan plaatsvinden wanneer de norm waarvan de naleving gevraagd wordt, niet ondersteund wordt door normen binnen de organisatie. Aanpak van organisatiecriminaliteit vraagt dan eerst om een verandering en ontwikkeling van interne morele normen. 'The incalculations of ethical principles forms the basis of crime prevention and control, whether we are discussing ordinary crime, white-collar crime or corporate crime' (Clinard and Yeager, 1980:300).

Clinard (1983) heeft in een vervolgstudie tientallen gepensioneerde *middle managers* geïnterviewd die werkzaam zijn geweest bij *Fortune* 500 ondernemingen.<sup>7</sup> De interviews gingen over bedrijfsethiek, wetsovertreding door ondernemingen en de interne en externe factoren die hierop van invloed zijn. Clinard definieert bedrijfsethiek als 'fairness and honesty to the public, the consumer, competitors, and to the government' (Clinard, 1983:35). Clinard gaat er vanuit dat bedrijfsethiek en regelnaleving elkaar grotendeels overlappen: onethisch gedrag levert al snel een wetsovertreding op en wetsovertreding is onethisch.

De belangrijkste conclusie van het onderzoek is dat de hoofdoorzaken van onethisch en illegaal gedrag van ondernemingen gelegen zijn in interne factoren. Externe factoren als de financiële situatie van de onderneming<sup>8</sup>, oneerlijke concurrentie en de aard van de regelgeving zijn minder van invloed op de bedrijfsethiek en daarmee op de regelnaleving. De belangrijkste interne factor was de rol van het top management. Het top management zet de

---

7. Dit zijn de volgens het zakenblad *Fortune* 500 grootste ondernemingen van de Verenigde Staten.

8. De financiële of bedrijfseconomische situatie wordt in dit onderzoek opgevat als een interne factor. In § 4.3 wordt betoogd dat deze situatie wel van invloed is op regelnaleving. Clinard (1983:146) geeft aan dat er ook onderzoek is waarin juist wel een verband wordt gelegd tussen de financiële prestaties en de mate van illegaal gedrag van een onderneming.

‘ethische toon’ binnen de onderneming en bepaalt daarmee de ruimte voor illegaal gedrag. De invloed van het top management is volgens Clinard’s respondenten sterker dan die van de bedrijfscultuur. Sterker nog: het top management bepaalt de bedrijfscultuur. Een tweede belangrijke factor is de druk die door de bedrijfsleiding op het middenkader wordt uitgeoefend om de gevraagde resultaten te behalen. Hierdoor ontstaat een situatie van *strain* waarin middenmanagers naar onethische of illegale middelen kunnen grijpen om toch aan de verwachtingen te kunnen voldoen (zie § 4.3.2). Verder zijn de ethische geschiedenis of tradities van de onderneming van belang, in het bijzonder het karakter van de oprichter van de onderneming en zijn visie op de bedrijfsethiek.

In een onderzoek naar de relatie tussen wetsnaleving en moraliteit binnen ondernemingen, concludeert Yeager (1995) dat zelfs ondernemingen met op zich goede bedoelingen er vaak niet in slagen morele en juridische voorschriften na te komen. De belangrijkste reden is gelegen in de aard van de onderneming, waarin handelen meer gericht is op efficiëntie en het bereiken van doelen dan op morele of ethische overwegingen. Arbeidsverdeling en functiescheiding brengen daarnaast een differentiatie in moraliteit teweeg; niet iedere werknemer ervaart evenzeer een spanning tussen maatschappelijke en zakelijke normen (Yeager, 1995:150–151). Het gewicht dat medewerkers toekennen aan enerzijds het bereiken van de ondernemingsdoelen en anderzijds de morele consequenties daarvan verschilt tussen de verschillende niveaus binnen de organisatie. Hier komt Yeager tot een andere conclusie dan Clinard: volgens Yeager is er op het niveau van het middenkader juist meer aandacht voor bedrijfsethiek dan op het niveau van het topmanagement. *Middle managers* worden eerder geconfronteerd met de gevolgen van het handelen van de onderneming voor bijvoorbeeld werknemers, consumenten en omwonenden dan de bedrijfsleiding. In *mission statements* en andere formele documenten kunnen de doeleinden consistent en verantwoord lijken, maar in de praktijk kunnen de doelen leiden tot tegenstrijdige keuzes en ethische dilemma’s. Het is bijvoorbeeld gemakkelijk voor de bedrijfsleiding om een milieubeleidsverklaring op te stellen waarin wordt gesteld dat de grootst mogelijke zorg voor het milieu wordt betracht, maar als de bedrijfsleiding daarnaast ook kostenbesparingen in de bedrijfsvoering eist, worden de middenmanagers geconfronteerd met onverenigbare opdrachten. Het is óf kostenbesparing óf milieuzorg. ‘Win-win’-situaties zijn zelden mogelijk. Wanneer dan toch voor kostenbesparing wordt gekozen, kan dit leiden tot problemen bij de milieuregelnaleving.

Er bestaat dus een inherente botsing tussen het doelgerichte karakter van ondernemingen en de naleving van maatschappelijke normen. Aan de andere kant moet deze tegenstelling niet worden overschat. Het grootste deel van de bedrijfsinterne waarden moet wel overeenkomen met maatschappe-

lijke normen en waarden, anders kan een onderneming niet overleven. 'Coercion and unfairness do not develop productive, loyal employees; short-dealing and other deceptions will not secure stable markets.' (Yeager, 1995:152).

Het onderzoek van Yeager laat tevens zien dat de communicatie over ethische zaken in bureaucratische ondernemingen beperkt is. De ongepastheid om openlijk over ethische zaken te praten moedigt managers aan om de morele gevolgen van hun beslissingen te ontkennen. Daarnaast versterkt het de neiging om winst boven morele en juridische overwegingen te plaatsen. Dit wil overigens niet zeggen dat binnen ondernemingen niet over ethische kwesties wordt gesproken, alleen gebeurt dit niet in termen van persoonlijke morele opvattingen. Ondernemingen hebben een 'eigen taal' om over ethische of morele zaken te spreken. Yeager ondervond in zijn onderzoek dat 'most managers readily identified and reflected on situations involving a range of ethical dilemmas. But rather than use the language of morality, especially when the implications of their decisions and roles were personally troubling, managers instead commonly defined problems in terms of 'judgment calls', 'strategic decisions', and as matter involving 'professional norms' (Yeager, 1995:157). Wanneer persoonlijke ethische overwegingen onbespreekbaar zijn, worden ethische dilemma's vertaald in spanningen tussen professionele normen en waarden en organisatorische vereisten. Yeager stelt dat 'business hierarchies impart a characteristic moral stance to their managers, which typically minimizes many private moral concerns in the service of organizational ends.' (Yeager, 1995:150)

De onderzoeken van Clinard en Yeager onderschrijven de hypothese dat de mate van regelnaleving door een onderneming samenhangt met de mate waarin deze regels aansluiten bij de binnen de onderneming heersende normen en waarden. Er is dus zeker sprake van moraliteit binnen ondernemingen, maar deze moraliteit hoeft niet altijd een gunstige invloed te hebben op de naleving van wettelijke voorschriften. De besproken onderzoeken laten vooral zien hoe binnen een onderneming een ethisch klimaat kan bestaan waarin de na te streven normen en waarden niet aansluiten bij maatschappelijke normen en waarden en waarin regelovertreding niet wordt afgekeurd of zelfs wordt aangemoedigd. Omgekeerd kan er echter ook sprake zijn van een ethisch klimaat waarin veel aandacht is voor de maatschappelijke verantwoordelijkheden en waarin geen plaats is voor regelovertreding. Hierbij spelen de morele opvattingen van het top management, de bedrijfsinterne communicatie over ethische en morele kwesties en de op het middenkader uitgeoefende druk tot het behalen van resultaten een belangrijke rol.

*Scepsis over bedrijfsethiek*

Niet iedereen onderschrijft het belang van de bedrijfsethiek bij het voorkomen van regelovertreding door ondernemingen. De bekendste scepticus van het idee dat ondernemingen maatschappelijke verantwoordelijkheden hebben en deze moeten nakomen, is Nobelprijswinnaar Friedman (1990). Zijn stelling is: de enige sociale verantwoordelijkheid van ondernemingen is het maximaliseren van de winst. Wanneer managers van ondernemingen het geld van de onderneming aanwenden voor andere zaken dan het behalen van winst, dan verzaken ze volgens Friedman hun verplichtingen ten opzichte van de aandeelhouders. Bovendien vormen managers die zich met kapitaal storten op de markt van welzijn en liefdadigheid een bedreiging voor de democratie. In een democratische samenleving dienen de door het volk gekozen politici zich op deze markten te bewegen, managers hebben daar niets te zoeken. Bedrijfsethici die roepen om meer ethische verantwoordelijkheden in het bedrijfsleven vertroebelen daarmee heldere institutionele verhoudingen. Ondernemingen moeten winst maken en de enige beperking die daarbij geldt, is dat zij zich aan de regels van het spel houden. Maar wat zijn de regels van het spel? Volgens Friedman is er maar één regel: men moet zich houden aan de wet. Daar is dus geen bedrijfsethiek voor nodig.

Ook Pearce en Tombs (1997:83–84) zijn sceptisch over bedrijfsethiek en de sociale verantwoordelijkheid van ondernemingen, maar dan in het bijzonder in relatie tot de naleving van milieu- en veiligheidsregels. In navolging van Friedman stellen zij dat elke inspanning van een onderneming om ethisch of sociaal verantwoordelijk te handelen, moet worden gezien vanuit het licht van het streven van winstmaximalisatie op de lange termijn. 'Such theorizing variously considers the ways in which corporations can, or do, operate within the categories of 'social responsiveness', 'responsibility', the 'ethical' or the 'philanthropic', yet all recognize that such activity must take place upon the bedrock of corporate profitability.' In deze visie zijn milieu-inspanningen en de investering in een goede verhouding met overheden en omwonenden gewoonweg vormen van *public relations* die eerder dienen om derden gunstig te stemmen of zelfs om illegaal gedrag te maskeren, dan dat ze leiden tot werkelijke veranderingen in het regelnalevend gedrag van ondernemingen. Voor zover er daadwerkelijk met milieu- en veiligheidsmaatregelen wordt ingegrepen in het bedrijfsproces, gaat het om zaken die ook in het bedrijfsbelang zijn, bijvoorbeeld omdat ze een besparing aan grondstoffen of energie opleveren. Bedrijven zoeken altijd naar 'win-win'-situaties.

Andere milieu- en veiligheidsmaatregelen kunnen volgens Pearce en Tombs alleen onder grote druk van overheden en maatschappelijke belangengroeperingen worden doorgedrukt. 'But we also need to be clear that such counterpressures only constrain, and certainly do not remove, the pressure to maximize profits.' (Pearce en Tombs, 1997:83). Tenslotte is het volgens

Pearce en Tombs alleen bij een geprivilegieerde marktpositie mogelijk dat een onderneming andere doelen nastreeft dan die van winstmaximalisatie. In een dergelijke marktpositie – bijvoorbeeld een monopolie – kan een onderneming het zich veroorloven op sociaal verantwoordelijke wijze te handelen zonder haar winstgevendheid te ondermijnen. De extra kosten kunnen immers worden doorberekend aan de klant.

De sceptici stellen dus dat er niet zoiets is als bedrijfsethiek en sociale verantwoordelijkheid van ondernemingen en voor zover dit wel het geval is, dat dit verschijningsvormen zijn van het streven naar winstmaximalisatie op de lange termijn. Van een positieve invloed van bedrijfsethiek en het gehoor geven aan maatschappelijke verwachtingen op de mate van naleving van wettelijke regels kan dan ook geen sprake zijn.

Deze kanttekening kan echter ook worden geïnterpreteerd als bevestiging van het idee dat regelovertreding het gevolg kan zijn van een gebrek aan ethiek. Pearce en Tombs betogen immers dat er in het bedrijfsleven nauwelijks sprake is van enig maatschappelijk verantwoordelijkheidsgevoel, maar hooguit van een als ethiek verpakt lange-termijn-winststreven. Zij bevestigen daarmee de stelling dat regelovertreding het gevolg is van een gebrek aan bedrijfsethiek, maar weerleggen daarmee niet de hypothese dat wanneer wel sprake is van daadwerkelijk gemeente en gevoelde maatschappelijke verantwoordelijkheden, regelnaleving beter zal zijn. Ander onderzoek bevestigt het gebrek aan ethiek bij organisatiecriminaliteit. Volgens Punch (1996) bijvoorbeeld wijzen de door hem beschreven gevallen van organisatiecriminaliteit op 'ethical numbness' van managers en 'pragmatic structural amorality' in de ondernemingen.

Uit Nederlands onderzoek naar de maatschappelijke verantwoordelijkheid van directeurs van middelgrote tot grote ondernemingen in Rotterdam komt naar voren dat een maatschappelijk verantwoordelijkheidsgevoel van ondernemers wel degelijk bestaat, maar dat deze verantwoordelijkheid in 'enge zin' wordt gedefinieerd. In de meeste gevallen wordt geen verantwoordelijkheid gevoeld voor de oplossing van algemene maatschappelijke problemen, zoals werkloosheid en de integratie van allochtonen. Maar naast de verantwoordelijkheid voor het garanderen van de continuïteit van de onderneming, voelt men zich wel verantwoordelijk voor de naleving van regelgeving en het zoveel mogelijk beperken van de overlast van de eigen bedrijven voor de omgeving (Engbersen e.a., 1991:22).

Uit het voorgaande kan worden geconcludeerd dat er wel degelijk een verband lijkt te bestaan tussen enerzijds de in het kader van de bedrijfsethiek binnen de onderneming beleefde normen, waarden en maatschappelijke verantwoordelijkheden en anderzijds de naleving van wettelijke voorschriften.

*Conclusie*

Uit bovenstaande literatuurverkenning kunnen enkele conclusies worden getrokken met betrekking tot de verhouding tussen bedrijfsethiek en regelnaleving. Ten eerste dat de bedrijfsethiek laat zien dat het handelen van ondernemingen zeker morele dimensies kent, niet alleen wat betreft regelnaleving, maar voor alle binnen het bedrijf en daarbuiten geldende normen en waarden die verbonden zijn aan het handelen. Een tweede conclusie is dat de mate van norminternalisatie samenhangt met de mate van regelnaleving. De gedachte is dat regels beter worden nageleefd naarmate ze meer overeenkomen met de interne normen en waarden van de onderneming waarin ze feitelijk gelding zouden moeten hebben. De bedrijfsethiek geeft invulling aan deze normen en waarden. Zij bepaalt bijvoorbeeld de verhouding tussen het winststreven en de nakoming van de maatschappelijke verantwoordelijkheden van de onderneming.

Ten derde hangt de relatie tussen bedrijfsethiek en regelnaleving af van de daadwerkelijke inhoud van de bedrijfsinterne normen en waarden, vooral ten opzichte van milieu- en arbeidsomstandigheden. Welke waarde hecht men binnen de onderneming aan het milieu en aan goede arbeidsomstandigheden en welke plichten vloeien hier uit voort? Welke maatschappelijke verantwoordelijkheden ervaart men ten aanzien van het milieu en de arbeidsomstandigheden en is de naleving van regels op dit terrein daar één van? Een belangrijke vraag die hiermee samenhangt is of de onderneming de nakoming van maatschappelijke plichten ziet als verlengstuk van het winststreven, of dat zij gebaseerd is op andere, meer op zich zelf staande ethische waarden.

6.4.3      *Normen en waarden in de afvalverwerkingbranche en  
                  textielveredelingsindustrie*

*Inleiding*

In deze paragraaf kijken we of we het in de literatuurverkenning geconstateerde verband tussen bedrijfsethiek en regelnaleving ook terugvinden bij bedrijven uit de branches afvalverwerking en textielveredeling. Welke rol spelen bedrijfsethiek en maatschappelijke verantwoordelijkheid bij de naleving van milieu- en arboregels door afvalverwerkende en textielveredelende bedrijven? Werpen zij een morele drempel op voor overtreding? Om in termen van Paternoster en Simpson (1993) te spreken: is er met betrekking tot de naleving van milieu- en arboregels sprake van *nonmarket areas*, waarin kosten- en batenafwegingen nauwelijks een rol spelen en overtreding *taboe* is? Of is sprake van een morele indifferentie waardoor er met betrekking tot regelnaleving *market areas* ontstaan waarin kosten- en batenoverwegingen wel een rol spelen?



Getracht wordt deze vragen te beantwoorden met behulp van de in bovenstaande literatuurverkenning genoemde aspecten: de bedrijfsinterne normen en waarden en de verhouding tussen winst en ethiek.

*Bedrijfsinterne normen en waarden en opvattingen over regelnaleving*

Met de respondenten in beide branches is niet gesproken over moraliteit of ethiek in brede zin, maar alleen over normen en waarden en maatschappelijke verantwoordelijkheden die betrekking hebben op milieu en arbeidsomstandigheden. De gesprekken laten een gedifferentieerd beeld zien. Bij de regelnalevers bestaan wel degelijk *nonmarket areas* voor wat betreft regelnaleving. Tenzij sprake is van onredelijke voorschriften of wettelijke verplichtingen die disproportionele investeringen vereisen, is overtreding van milieu- of arboregels bij deze bedrijven taboe. Enkele voorbeelden:

De directeur van AN1 stelt: 'Illegaal storten is bij ons de doodzonde.'

AN2 heeft als bedrijfsfilosofie: 'Afspraken kom je na.' Dit geldt ook voor milieu-regels. De overheid schept het kader waarbinnen het bedrijf kan optreden. Het is volgens de directeur belangrijk binnen dit kader te blijven. Het bedrijf leeft ook bij de gratie van het kader van milieuregels dat de overheid heeft geschapen; zonder milieuregels zou het bedrijf geen klanten hebben gehad.

AN3 is koploper op het terrein van naleving van milieu- en arboregels binnen de afvalverwerkingbranche. De verklaring voor de goede regelnaleving ligt volgens de directiesecretaris en de milieu- en arbocoördinator vooral in de milieuattitude van het bedrijf en de wil om het goed te doen. De filosofie van AN3 is 'maximaal hergebruik, minimaal storten'. De directiesecretaris: 'AN3 komt tegemoet aan de maatschappelijke tendens om zo min mogelijk te verspillen en het milieu te sparen. De blik is voortdurend gericht op innovaties op het gebied van verwerkingsmethoden.'

De naleving van milieu- en arboregels is volgens veel bedrijfsleiders in de textielveredelingbranche vooral een kwestie van 'geweten', 'fatsoen' en 'het moet gewoon.' Illustratief is de uitspraak van een bedrijfsleider waarbij hij de opvatting binnen zijn bedrijf over milieuregel-naleving schetst: 'Geen flauwekul, je moet je gewoon aan de regels houden. Dat doe je thuis ook, dus hier ook.' Voorbeelden van deze opvatting vinden we ook bij de casestudies terug.

TN1 werkte jarenlang met een sterk verouderde Hinderwetvergunning die de bedrijfssituatie totaal niet meer dekte. Hoewel niet op basis van de vergunning vereist, voldeed het bedrijf echter wel aan de milieuhygiënische eisen van de

jaren negentig. Het is het beleid van TN1 om altijd aan alle algemeen geldende regelgeving te voldoen. De bedrijfsleider: 'Of dat nu in de vergunning staat of niet, als wij van nieuwe regels kennis nemen, dan zorgen wij ervoor dat wij eraan voldoen.' Enerzijds ziet men dit als voortkomend uit de bedrijfsethiek, aan de andere kant realiseerde men zich dat er op zeker moment een nieuwe vergunning zou worden verleend met nieuwe, actuele voorschriften. TN1 wilde daarop anticiperen en voorkomen dat het een enorme achterstand moest wegwerken op het moment dat de nieuwe vergunning werd verleend. Volgens de gemeentelijke handhaver doet TN1 ook veel aan verslaglegging richting overheid, doet het bedrijf mee aan proefprojecten en onderzoeken en toont het 'goede wil'. Er zijn wel eens 'kleine dingetjes' niet in orde, maar daar treedt de verantwoordelijke milieuhandhaver niet tegen op vanwege 'de goede wil van het bedrijf dat naar eer en geweten zijn verplichtingen nakomt.'

Het hoofd van de afdeling Milieu & Arbo van TN3 zegt: 'TN3 is niet roomser dan de paus, maar in hoofdlijnen gaat TN3 correct om met haar vergunningen en milieuzorg'. Bij moeilijke beslissingen geeft het milieubelang de doorslag.

Bij de regelovertreders zien we heel andere opvattingen over de naleving van milieu- en arboregels en de waarde van het milieu of arbeidsomstandigheden. Dit geldt vooral voor enkele van de regelovertreders uit de afvalverwerkingbranche (TCR, A02 en A03). Hier lijkt sprake van volstrekte morele indifferentie ten opzichte van milieu- en arboregelgeving. Regelnaleving is een *market area*: kosten- en batenaspecten spelen een belangrijke rol bij de regelnaleving.

Het volgens de regels verwerken van stoffen was bij TCR niet verboden, maar volstrekt ondergeschikt aan het streven naar kostenreductie. Vanuit dit streven had men er geen moeite mee om niet volgens de voorschriften te werken (Eshuis en Van den Berg, 1996:56). Ook bij A02 en A03 zien we een dergelijke indifferentie ten opzichte van overtreding van wettelijke voorschriften. A02 had van oudsher een gespannen relatie met de overheid en de door haar gestelde regels. Vertegenwoordigers van A02 hebben hun ongenoegen over de bemoeienis van de overheid en over de door de overheid gestelde milieuregels op vele momenten geuit. De directeur zei zelf in een interview in een krant: 'We kijken hoe ver we de grens kunnen oprekken.' De directeur gaf werknemers regelmatig opdrachten waarvan een ieder wist dat zij in strijd waren met de vergunningvoorschriften en ernstige stankoverlast veroorzaakten. Desondanks werden de opdrachten gewoon uitgevoerd.

Hetzelfde geldt voor A03. Alle opeenvolgende directieleden waren zich er van bewust dat A03 de milieu- en arboregelgeving overtrad. De meetapparatuur in

de installaties en bedrijfsinterne rapportages gaven duidelijk aan dat emissievoorschriften werden overtreden. Tijdens vergaderingen werd dit vaak besproken. Desondanks gingen de overtredingen door. Aan werknemers werden opdrachten gegeven waarvan men wist dat deze in strijd waren met de voorschriften, bijvoorbeeld het openzetten van de buitenklep waardoor verontreinigde gassen vrijkwamen, het lozen van afvalwater op het rioolstelsel en het verplaatsen van gescheurde *big bags* met rookgasreinigingresidu. Zij moesten dit van de bedrijfsleiding doen omdat dit 'in het belang van het bedrijf' was. De bedrijfsleiding werd door werknemers wel eens aangesproken over de overtredingen. De bedrijfsleiding wees hen dan op het (veronderstelde) gedoogbeleid van de provincie – deze ondernam immers geen actie – en op handen zijnde verbeteringen van de financiële situatie van het bedrijf. Ook werd hen gezegd niet te zeuren, maar productie te draaien. Deze neutralisatietechnieken werden door de bedrijfsleiding gebruikt om de overtredingen voor zichzelf te rechtvaardigen: de schuld werd bij de waterschappen gelegd en de ernst van de overtredingen werd met het uitblijven van handhavend optreden gebagatelliseerd.

Geconcludeerd kan worden dat de bedrijfsinterne normen en waarden van de regelnalevers het belang van naleving van milieu- en arboregels onderstrepen en dat in elk geval bij enkele regelovertreders het naleven van milieu- en arboregels van volstrekt ondergeschikt belang is.

#### *Verhouding tussen winststreven en ethiek*

Het voorgaande vertaalt zich in het gewicht dat het behalen van winst heeft ten opzichte van het naleven van milieu- en arboregels en het nakomen van andere maatschappelijke plichten. Omdat bij de regelnalevers de bedrijfsinterne normen en waarden het belang van regelnaleving onderstrepen, zal men het doel van het behalen van winst niet tegen elke prijs willen bereiken. De winstmaximalisatie is bij de regelnalevers aan voorwaarden gebonden. Deze voorwaarden zijn het naleven van de wet, het geen schade toebrengen aan het milieu of de veiligheid, gezondheid of het welzijn van werknemers. Sommige bedrijven achten deze voorwaarden noodzakelijk voor de continuïteit op de lange termijn, bij andere bedrijven komt de houding voort uit morele opvattingen. Het nakomen van wet- en regelgeving en de zorg voor milieu en goede arbeidsomstandigheden zijn (sub)doelen van de onderneming, naast het doel van de continuïteit en het behalen van winst. Net als in het onderzoek van Kagan en Scholz (1984) vinden de leidinggevenden van deze bedrijven dat hun onderneming de geldende voorschriften behoort na te naleven, ook al betekent dit het maken van extra kosten. Eventuele beïnvloeding van de regelgeving kan dan langs politieke of juridische weg plaatsvinden, maar eenmaal geldende regels moeten worden nageleefd. De casestudies illustreren dit. Hieronder staat een tweetal voorbeelden.

AN1 heeft als missie geformuleerd het zorgen voor een effectieve verwijdering van afval in de provincie. De bedrijfsfilosofie van AN1 is volgens de directeur het streven naar duurzame oplossingen met een economisch en milieurendement op lange termijn. AN1 streeft ernaar om een bijdrage te leveren aan de ontwikkelingen op het gebied van bewerking en hergebruik. Toetreding op bepaalde segmenten van de afvalverwijderingsmarkt is daarbij geen doel op zich. Heel bewust wordt getracht om nieuwe bewerking- en verwerkingstechnieken haalbaar te maken en te streven naar voldoende milieurendement. AN1 doet dit door:

- het zekerstellen van continuïteit in de eindverwerking, met betrokkenheid in inrichting, beheer en nazorg;
- het ontwikkelen en optimaliseren van verwijderingactiviteiten.

AN1 neemt bewust een verantwoordelijkheid op zich voor de bewaking en de bevordering van de kwaliteit en de continuïteit van de verwijderingstructuur als geheel. Vanuit een gekozen maatschappelijke verantwoordelijkheid signaleert AN1 wat er mis gaat met de verwijdering van bepaalde afvalstromen. Dit betekent wel dat bepaalde dingen niet onderhandelbaar zijn en dat AN1 daarom bepaalde opdrachten misloopt. Voorbeelden zijn dat AN1 niet onderhandelt over het verwerkingstarief en grote en kleine klanten gelijk behandelt.

Veiligheid en milieu hebben (in die volgorde) een hoge prioriteit bij AN2. Een lid van de directie: 'Veiligheid en milieu gaan vóór economisch voordeel.' Dit wordt ook nadrukkelijk binnen de organisatie uitgedragen door voorlichting en overleg. Het management vervult een voorbeeldfunctie. AN2 is dan ook een koploper op het terrein van naleving van milieuregels en het bedrijf is constant bezig met het verminderen van de milieubelasting en het ontwikkelen van milieuvriendelijke afvalverwerkingsmethoden. Toch bestaat er wel degelijk een spanning tussen economische en milieubelangen binnen het bedrijf. AN2 heeft zich in het verleden verzet tegen voorgeschreven investeringen en maatregelen, onder andere ten aanzien van meetapparatuur in de schoorsteen van de rookgasreiniging. Reden was vooral het prijskaartje van de gevraagde maatregelen. De directeur en de milieucoördinator wijzen er in dit verband op dat hun bedrijf 'geen liefdadige instelling' is. Als een emissienorm van vijftig is vergund dan gaat men de productie terugschroeven zodat een emissie van tien wordt behaald. Ook is men het wel eens oneens met de overheid over bepaalde normen en voert men hierover discussie.

Bij verschillende regelovertreders prevaleert het economische belang duidelijk boven sociale belangen. Bij sommige bedrijven is dit ingegeven door een uiterst slechte bedrijfseconomische situatie (AO3, TO1), bij andere bedrijven gaat het puur om winstmaximalisatie (TCR, AO2). In elk geval is met betrekking tot regelnaleving sprake van een *market area* waarin het milieu- en arbo-

belang het vrijwel altijd aflegt tegen financiële belangen. Het maximaliseren van de winst of het minimaliseren van de kosten zijn dan de enige operationele doelen van de onderneming.

Voor drie regelovertreders in de afvalverwerkingbranche (TCR, AO2 en AO3) geldt dat winstmaximalisatie en kostenbesparing absolute voorrang hebben boven het nakomen van maatschappelijke verantwoordelijkheden of het naleven van regels. Bij AO3 is dit vooral vanwege de desperate bedrijfseconomische situatie waarin het bedrijf zichzelf heeft gemanoeuvreerd. Een verklaring voor de slechte naleefsituatie bij AO3 is de prioriteitstelling door de directie. Het verwerken van de met de waterschappen overeengekomen hoeveelheid slib was bepalend. Bij het niet naleven van het contract moesten immers hoge boetes worden betaald. Dit leverde het motief voor wetsovertreding. Het nakomen van het contract had grootste prioriteit, al het andere moest daarvoor wijken. Doordat de installatie veel problemen had met de capaciteit kregen andere zaken niet de aandacht die ze vereisten. Het halen van de capaciteit was belangrijker dan onderhoud, arbeidsomstandigheden en milieueisen. Dit werkte door in de morele klimaat binnen het bedrijf. Het naleven van milieunormen en goed onderhoud waren ondergeschikt aan het behalen van de maximum productiecapaciteit.

Ook binnen de textielveredelingbranche vinden we een voorbeeld waar het behalen van financiële doelen absolute voorrang heeft boven het nakomen van maatschappelijke verantwoordelijkheden of andere ethische waarden. TO1 verkeert in een zeer slechte bedrijfseconomische situatie, het bedrijf stond tot voor kort aan de rand van de afgrond. Om die reden is een reorganisatie doorgevoerd, waarbij vele werknemers zijn ontslagen. De moeilijke periode en de reorganisatie hebben de opvattingen over het naleven van milieu- en arboregels en het nakomen van maatschappelijke verantwoordelijkheden in hoge mate beïnvloed. Men leeft wettelijke voorschriften na omdat het moet. Ten aanzien van voorgeschreven maatregelen waarvoor TN1 het geld niet heeft, is het bedrijf naar eigen zeggen 'puur defensief'. Ten aanzien van milieumaatregelen die kosten met zich mee brengen die TN1 niet kan dragen, zegt de directeur te 'remmen met alle middelen die we hebben.' Wat leeft bij TN1 is dat men 'de laatste jaren keihard heeft moeten knokken om te blijven leven.' De bedrijfsfilosofie is dat men alles moet doen voor de klant en de omzet. Levertijden, kwaliteitseisen, flexibiliteit en alertheid zijn de centrale begrippen. Door deze sterke nadruk op de het overleven, zijn andere zaken als netheid, arbeidsomstandigheden en milieu 'in het verdomhoekje gekomen.' Alleen wat echt nodig was, werd gedaan. Sinds het bedrijfseconomisch iets beter gaat met TN1, komt er ook meer aandacht voor deze zaken. De directeur: 'Nu het beter gaat moeten we onze maatschappelijke verantwoordelijkheid weer oppakken.'

Niet bij alle regelovertreders prevaleert het economisch doel zo duidelijk boven het belang van regelnaleving en goede milieuzorg en arbeidsomstandigheden. Voorbeelden zijn TO2, TO3 en AO1. Wel openbaart zich bij deze bedrijven een spanning tussen economische belangen en milieu- en arbo-belangen.

Door de vele problemen in het verleden met het naleven van milieuregels, is het belang van regelnaleving binnen de textielveredelingbedrijven TO2 en TO3 steeds sterker geworden. Ten aanzien van de verantwoordelijkheden van het bedrijf betreffende het milieu zegt de milieucoördinator van TO2: 'Wij zijn niet roomser dan de paus'. Een afdelingshoofd voegt daaraan toe: 'Als het geld kost niet, anders wel'. De milieucoördinator stelt alles te doen wat verantwoord en haalbaar is. Op het moment dat het in geen verhouding meer staat tot de uitgaven, dan houdt het op.

Volgens de arbocoördinator van TO2 is het zowel voor de werkgever als voor de werknemers van belang om arbeidsomstandigheden goed te regelen. 'Dit gemeenschappelijk belang zou het bedrijf er al toe moeten bewegen om het ook goed voor elkaar te *willen* hebben.' Het zo laag mogelijk houden van het ziekteverzuim is wat dat betreft een logisch beginpunt. Aan de andere kant kan het bedrijf door lagere kosten op het gebied van arbeidsomstandigheden de concurrentiepositie versterken. Een sterke concurrentiepositie bewerkstelligt op termijn continuïteit, wat ook weer goed is voor de medewerkers. Dit is een lastig dilemma, aldus de arbocoördinator.

Na haar privatisering streeft AO1 naar winstmaximalisatie. Het streven naar winstmaximalisatie betekent een constante spanning tussen bedrijfsbelang en milieubelang. Toegeven aan het korte-termijn-voordeel van het op alternatieve wijze verwerken van afval is verleidelijk, maar heeft voor AO1 grotere gevolgen dan voor andere bedrijven die minder hebben geïnvesteerd in een milieuzorg. AO1 heeft echt een imago te verliezen. Volgens de directeur weten werknemers dat. Daarbij betekent het feit dat AO1 van oudsher een overheidsbedrijf is, dat het idee van winstmaximalisatie bij AO1 minder is ingeburgerd. De directeur: 'Maar ook wij hebben de discussie gehad over wat er voor gaat: milieu of productie? Dit spanningsveld blijft.' Gezien het geïnvesteerd kapitaal en de belangen van de aandeelhouders zijn de risico's echter groot. Dat levert een sterke druk om het goed te doen. De directeur maakt een vergelijking met een afvalverwerkend bedrijf dat deel uitmaakt van een concern uit de Verenigde Staten van Amerika. 'Dat bedrijf wordt financieel aangestuurd vanuit Amerika. Die mannen vragen niet: "Hoe leuk heb je het met het milieu gedaan?" Ze worden er niet op afgerekend en dus is het geen *incentive* om het goed te doen. Ze moeten zorgen dat de cijfertjes in orde zijn. Dan hebben ze het goed gedaan. De verleiding om dit ten koste van het milieu te doen ligt daardoor al weer een stuk

hoger.' AO1 wordt behalve op de cijfers, ook op het kwaliteitsprofiel afgerekend. Milieuzorg maakt daarvan deel uit. Dit laatste speelt bij AO1 een grotere rol dan bij andere afvalverwerkers. Milieu is een *incentive* voor AO1, aldus de directeur.

Kijkend naar de verhouding tussen winststreven en meer sociale belangen als milieu en arbeidsomstandigheden, dan valt op dat bij de regelnalevers de balans doorslaat naar het behalen van winst binnen de randvoorwaarde van het nakomen van de maatschappelijke verplichtingen. Bij de regelovertreders is eerder het omgekeerde het geval.

#### 6.4.4 Conclusie

De centrale hypothese van dit hoofdstuk is dat een onderneming wettelijke regels beter zal naleven naarmate deze regels beter aansluiten bij de binnen de onderneming heersende normen en waarden. Het morele of ethische klimaat van een onderneming bepaalt de binnen de onderneming geldende morele normen en waarden. Het ligt dus voor de hand om een relatie tussen bedrijfsethiek en de naleving van milieu- en arboregels te veronderstellen. Een onderneming met een sterke bedrijfsethiek zal veel aandacht hebben haar maatschappelijke verantwoordelijkheden en daarmee ook voor de naleving van milieu- en arboregels. Een onderneming met een zwakke bedrijfsethiek hecht weinig waarde aan haar maatschappelijke verantwoordelijkheden en zal dus minder moeite hebben met het overtreden van milieu- en arboregels. Belangrijke facetten zijn daarbij de inhoud van de bedrijfsinterne normen en waarden en de verhouding tussen het winststreven en meer ethische belangen (waaronder regelnaleving).

In de casestudies vinden we dit terug. Bij de regelnalevers is met betrekking tot de naleving van milieu- en arboregels sprake van *nonmarket areas*, waarin kosten- en batenafwegingen nauwelijks een rol spelen en overtreding zo goed als taboe is. Bij de regelovertreders is eerder sprake van een morele indifferentie waardoor er met betrekking tot regelnaleving *market areas* ontstaan waarin kosten- en batenoverwegingen wel degelijk een rol spelen.

### 6.5 BEDRIJFSCODES EN MILIEU- EN ARBOBELEIDSVERKLARINGEN

#### 6.5.1 Inleiding

In deze paragraaf wordt ingegaan op enkele uitingvormen van de in de bedrijfscultuur gevormde normen en waarden. Bedrijfsinterne normen en waarden betreffen weliswaar abstracte en niet zichtbare elementen van de bedrijfscultuur, zij kunnen hun neerslag vinden in allerlei voor intern of

extern gebruik bedoelde schriftelijke stukken. Vooral in schriftelijke stukken waarin de onderneming haar maatschappelijke verantwoordelijkheden wil afbakenen, komen deze normen en waarden tot uitdrukking.

Het ontwikkelen van de sociale verantwoordelijkheid van ondernemingen en de daarbij behorende bedrijfsinterne normen en waarden speelt een belangrijke rol spelen bij de in hoofdstuk 2 (§ 2.6.1) geschetste ontwikkeling van de 'vermaatschappelijking' van overheidsregulering. Keuning en Eppink (1993:290) wijzen in dit verband ook op een trend van 'vermaatschappelijking' van ondernemingen. Zij vatten vermaatschappelijking op als het institutionaliseren van maatschappelijke behoeften, normen en waarden in de doelstellingen van een organisatie. In het proces van formuleren van doelstellingen wordt dan uitdrukkelijk rekening gehouden met doelstellingen van andere dan financieel belanghebbende partijen. Ondernemingen nemen op deze wijze een deel van de externe omgeving in zich op en trachten zich langs deze weg ten opzichte van de externe omgeving te legitimeren. Volgens Keuning en Eppink komt er onder invloed van vermaatschappelijking in de besluitvorming oog voor een wenselijke maatschappij. Een omgevingsgerichte organisatiestrategie kan dan niet langer uitsluitend in commerciële termen worden gevat. Vermaatschappelijking kan onder andere tot uitdrukking komen in het opzetten van een bedrijfsintern milieu- of arbozorgsysteem en het aanstellen van milieu- en arbocoördinatoren. Ook kan vanuit deze trend de huidige aandacht van veel grote ondernemingen voor de maatschappelijke verantwoordelijkheden worden begrepen.

#### 6.5.2 *Bedrijfscodes*

Een van de uitingen van vermaatschappelijking is het opstellen van een ethische bedrijfscode, waarin ethisch geïnspireerde uitgangspunten en daarop gebaseerde gedragsregels worden neergelegd.<sup>9</sup> De met veel media-aandacht gepresenteerde gedragscode van Shell is hiervan een goed voorbeeld.<sup>10</sup> Uit onderzoek blijkt dat 38 van de honderd grootste ondernemingen in Nederland over een gedragscode beschikken. Het merendeel van deze

9. Andere instrumenten van ethiekbeleid zijn het laten volgen van trainingen in ethiek en het aanstellen van een ethiekcommissie, een ombudsman of een *issue manager* (Kaptein, 1998:5).

10. Shell beschikte al twintig jaar over een gedragscode. Maar in de jaren negentig kwam het bedrijf in opspraak door affaires rond het afzinken van het olieopslagplatform Brent Spar en schending van mensenrechten en milieuvervuiling in Nigeria. Shell stak de hand in eigen boezem en besloot onder andere een nieuwe gedragscode in te voeren. Daartoe heeft het bedrijf toen maanden lang in 14 hoofdsteden een dialoog met milieu- en consumentenorganisaties en mensenrechtengroepen gevoerd en zich intern met alle dochtermaatschappijen, die in meer dan 130 landen actief zijn, beraten. Het resultaat was een aangepaste Verklaring van algemene beleidsuitgangspunten, waaraan het concern zich overal ter wereld belooft te houden. De naleving van de gedragscode zal door onafhankelijke derden worden gecontroleerd (NRC Webpagina, [www.nrc.nl](http://www.nrc.nl), 3-5-1997).



gedragscodes bevat ook bepalingen over het naleven van de wet (76%) en de verantwoordelijkheden betreffende milieu, gezondheid en veiligheid (74%) (Kaptein e.a., 1999). Een ethische bedrijfscode kan positieve gevolgen hebben voor regelnaleving. Een code kan leiden tot een proces van bewustwording van de maatschappelijke verantwoordelijkheden en tot explicitering van normen en waarden binnen de onderneming. Door bedrijfsethici wordt daarom wel gezegd dat het proces van het opstellen belangrijker is dan de code zelf: 'A code is nothing, coding is everything.' Het opstellen of beschikken over een ethische bedrijfscode is op zich echter nog geen garantie voor het nakomen van maatschappelijke verantwoordelijkheden en wettelijke verplichtingen. Er zijn diverse voorwaarden waaraan voldaan moet zijn, wil een dergelijke code effectief zijn.

In de eerste plaats is *de wijze van totstandkoming* van (de normen van) de code van belang. Heeft de eigen directie het initiatief voor een code genomen of bijvoorbeeld de directie van het moederbedrijf? Eveneens is van belang hoe de code is vastgesteld. Gaat het om het vastleggen van reeds bestaande gewoonten en opvattingen en is de inhoud doorgesproken met de doelgroep ('*bottom up*')? Of is de code van bovenaf opgelegd ('*top down*')? Verwacht mag worden dat, naarmate de code beter met de doelgroep is doorgesproken en de initiatiefnemers binnen het bedrijf meer gezag en vertrouwen hebben, de code beter zal worden nageleefd. De leiding van een organisatie heeft hierbij een belangrijke voorbeeldfunctie. Succes of falen is voorts afhankelijk van *de doelen* die men met de code tracht te bereiken. Die zijn niet altijd even duidelijk. Naarmate doelen vager zijn, is bovendien moeilijker vast te stellen in hoeverre zij bereikt zijn. *De inhoud* van codes kan betrekking hebben op gedrag in strijd met wettelijke voorschriften en/of op gedrag dat niet illegaal is, maar onethisch of in strijd met het bedrijfsbelang. Voorbeelden van dit laatste zijn fatsoensnormen en de omgang met klanten en leveranciers, etc. Verschillende vormen van crimineel gedrag, waarmee een organisatie kan worden geconfronteerd, kunnen in een code zijn geregeld. In de eerste plaats kan de code betrekking hebben op criminaliteit gepleegd door werknemers, ten behoeve van het eigen gewin maar veelal ten koste van het bedrijf, zoals diefstal of fraude. Daarnaast kan het gaan om organisatiecriminaliteit. Ook *de wijze van formuleren* heeft zijn weerslag op het functioneren van een code. Naarmate de formuleringen minder eenduidig (vaag, open, abstract) of zelfs tegenstrijdig zijn, is minder duidelijk wat het verlangde gedrag is en zal effect dus eerder achterwege blijven.

Een code is verder niet *self-executing*. Een goede code blijft een dode letter indien geen adequate *communicatie naar de doelgroep* plaatsvindt. Dit betekent dat er regelmatig op verschillende wijzen aandacht aan de code moet worden besteed. Informatie en uitleg zijn onontbeerlijk. Bij sommige bedrijven worden bedrijfscodes bij indiensttreding overhandigd. Soms moeten ze worden onderte-

kend. In personeelskranten kan aan het bestaan ervan worden herinnerd. Naarmate een code langer bestaat, raakt deze meer bekend. Codes moeten dus niet te ingrijpend en/of te snel worden gewijzigd. Zij moeten bovendien begrijpelijk en toegankelijk zijn wat betreft taal, opzet en omvang. Adequate communicatie veronderstelt ook duidelijkheid over *de doelgroep* van de code. De aard en omvang van de doelgroep en haar omstandigheden bepalen in hoge mate of de code tot leven komt. Het is belangrijk dat de doelgroep ook feitelijk in staat is om de norm na te komen. De doelgroep moet er bovendien van overtuigd zijn dat naleving van de code in het belang van het bedrijf is. Dit betekent dat voorschriften van de code zoveel mogelijk dienen aan te sluiten bij de alledaagse routines en werkomstandigheden binnen het bedrijf. Als de werkdruk hoog is en de werkomstandigheden beroerd zijn zullen hinderlijke voorschriften nauwelijks worden nageleefd. Belangrijk is voorts de acceptatie van de normen uit de code. De herkenning en de overtuigingskracht bepalen mede de aanvaarding ervan. Naarmate de normen in de code minder aansluiten bij de in de organisatie levende opvattingen, kan men minder effect verwachten.

Wil een code effect hebben, dan moet deze vergezeld gaan van organisatorische maatregelen en middelen om daadwerkelijk voor *uitvoering* te zorgen. Dit betreft onder meer het toewijzen van taken, het vrijmaken van personeel, het sturen van informatiestromen en het verzorgen van opleiding en instructie. Ook voorzieningen voor *handhaving* zijn van belang. Wordt alleen gehandhaafd in reactie op meldingen of is er een actief beleid? Wordt op een of andere wijze toezicht op naleving uitgeoefend? In hoofdstuk 5 is in dit verband al gesproken over *compliance officers*. Indien personeelsleden aangemoedigd worden overtredingen te melden, is het belangrijk dat de drempel daarvoor zo laag mogelijk is en dat een ieder weet waar een dergelijke melding moet worden gedaan. Voorts moet gegarandeerd zijn dat melders van een schending daar niet op een of andere wijze nadeel van ondervinden. 'Klokkenluiders' moeten worden beschermd (Beijers e.a., 1995).

Uit onderzoek blijkt dat bedrijfscodes op zich onvoldoende zijn voor een werkelijke hervorming van de bedrijfsethiek en wetsnaleving (Yeager, 1995:162). Ook bestaat het gevaar dat een bedrijfscade alleen dient als *window dressing*. 'There's no necessary relation between a code and behaviour, however, and one can be highly sceptical of a code's impact (companies may cynically exploit an ethical code for its PR impact)' (Punch, 1996:264).

Het voorgaande roept de vraag op of de in dit onderzoek betrokken bedrijven beschikten over een bedrijfscade en welke rol dergelijke bedrijfscodes spelen bij de mate van regelnaleving door ondernemingen.

### 6.5.3 Milieu- en arbobeleidsverklaringen

Geen van de bedrijven in de casestudies heeft een echte ethische bedrijfscode of gedragscode opgesteld. Op basis van onderzoek kan verondersteld worden dat vooral de grootste ondernemingen in ons land een bedrijfscode hebben en daar behoren de bedrijven in de casestudies niet toe (Beijers e.a., 1995; Kaptein e.a., 1999). Wel hebben verschillende van de bestudeerde bedrijven milieu- en arbobeleidsverklaringen opgesteld in het kader van de milieu- en arbozorg. Ook deze beleidsverklaringen zijn uitingen van bedrijfsethiek, omdat daarin wordt vastgelegd hoe bedrijven met het milieu en de veiligheid, de gezondheid en het welzijn van werknemers wensen om te gaan.<sup>11</sup> Het zijn in feite gedragscodes op het terrein van arbeidsomstandigheden en milieu. In de beleidsverklaringen worden vooral de doelen vastgelegd die de onderneming ten aanzien van milieu en arbeidsomstandigheden nastreeft. Het zij hoofdzakelijk de regelnalevers die dergelijke milieu- en arbo beleidsverklaringen hebben geformuleerd, maar ook enkele overtreders beschikken erover. Enkele voorbeelden:

‘De directie van TN1 heeft zich tot doel gesteld bij de uitvoering van alle bedrijfsactiviteiten te streven naar een zo gering mogelijke belasting van het milieu. Om aan dit voornemen inhoud te geven, zijn de volgende activiteiten ontwikkeld of zullen nog ontwikkeld worden:

1. ter naleving van overheidsregels op milieugebied zullen bij de uitvoering van alle bedrijfsactiviteiten en het gebruik van chemische stoffen naar vermogen de beste technische en economische verantwoorde maatregelen en voorzieningen worden getroffen om eventuele nadelige effecten voor de gezondheid, de veiligheid en het milieu tot een verantwoord minimum te beperken;
2. eventuele schade aan het milieu, die ondanks alle maatregelen ontstaat, zal zoveel mogelijk beperkt worden, waarbij voorzover noodzakelijk contact met overheid en woonomgeving wordt opgenomen;
3. milieuzorg is een zaak van alle medewerkers. Iedere medewerker wordt geacht bij de uitvoering van zijn/haar taken naar beste vermogen zorg te dragen voor het beperken en voorkomen van schade aan de gezondheid en het milieu;
4. deze maatregelen hebben betrekking op de bescherming van de gezondheid, de veiligheid en het milieu van allen die direct of indirect gevolgen van de bedrijfsactiviteiten kunnen ondervinden. Hierbij gaat het om de veiligheids-, gezondheids-, luchtverontreinigings-, waterverontreinigings- en

---

11. Ook milieu- en arbojaarverslagen zouden als uitingen van bedrijfsethiek kunnen worden beschouwd. Dit is echter moeilijker omdat het opstellen dergelijke jaarverslagen voor een deel van de bedrijven en wettelijke plicht is.

bodemverontreinigingsaspecten van productieprocessen van de onderneming;

[...]

9. over de effecten van de uitvoering van deze milieurichtlijnen en de daarmee samenhangende maatregelen zal jaarlijks worden gerapporteerd in een milieu jaarverslag.'

'De directie van textielfabriek TN2 verklaart dat zij zich bij het voorbereiden en uitvoeren van het algemeen bedrijfsbeleid zal laten leiden door de volgende uitgangspunten:

1. het streven naar optimale arbeidsomstandigheden, waardoor de veiligheid en gezondheid van werknemers zoveel mogelijk bevorderd wordt. Dit streven is het doel van het arbeidsomstandighedenbeleid.
2. het arbeidsomstandighedenbeleid zal op basis van gelijkwaardigheid worden afgewogen met overig beleid zoals financieel-economisch en technisch beleid.'

'AO1 garandeert dat haar bedrijfsactiviteiten plaatsvinden met inachtneming van de grootst mogelijke zorg voor veiligheid, voor de bescherming van het milieu en voor de kwaliteit en continuïteit van de dienstverlening. Om aan deze garantie te voldoen, past AO1 integrale veiligheids-, milieu- en kwaliteitssystemen toe, op basis van de volgende uitgangspunten:

[...]

De directie acht zich verantwoordelijk voor het nakomen van bovenstaande garantie volgens de gekozen uitgangspunten en zal daarvoor voldoende middelen ter beschikking stellen, de ontwikkeling actief stimuleren en, waar nodig, corrigerend optreden.'

De in de milieu- en arboverklaringen opgenomen doelstellingen moeten worden uitgewerkt en geoperationaliseerd in de milieu- en arbozorgsystemen. Wanneer dit niet gebeurt, is het risico groot dat er niets met de beleidsverklaringen gebeurt en slechts dode letters blijven. Dit zien we bij TCR.

De directie van TCR had als milieubeleidsverklaring het 'Manifest van de Verwerkers van Chemische Afvalstoffen' overgenomen:

'De verwerkers van chemische afvalstoffen in Nederland, verenigd in de groep Verwerkers van Chemische Afvalstoffen, spreken ter verbetering van de rol van hun bedrijfstak in de problematiek van het Nederlandse chemische afval, waarin zij naar hun mening nu en in de toekomst een grote verantwoordelijkheid dragen, het volgende uit:

- Wij garanderen aanbieders van chemische afvalstoffen en de overheid, dat chemische afvalstoffen door ons professioneel en volgens de geldende normen en voorschriften verwerkt worden.
- Wij onderschrijven een stringente naleving van de wettelijke voorschriften ten aanzien van de verwerking van chemische afvalstoffen, waaronder begrepen de voorschriften in de vergunningen waaronder wij werken.

[...]

Teneinde aan deze doelstellingen vorm te geven verbinden wij ons tot het volgende:

- Wij zullen ons ter waarborging van de kwaliteit van onze verwerking binden aan een milieu- en kwaliteitszorgsysteem en ons onderwerpen aan de daarbij horende controle door onafhankelijke deskundigen met aanvaarding van de eventueel daaraan verbonden consequenties.

[...]

- Wij zullen door middel van het opstellen van standaard verwerkingsvoorschriften met garantstelling voor een verwerking conform de geldende wettelijke voorschriften eenduidige zekerheid aan de aanbieders geven.'

De milieubeleidsverklaring van TCR was op papier wel uitgewerkt in een milieuzorgsysteem. Maar deze papieren werkelijkheid week sterk af van wat er in de praktijk bij het bedrijf gebeurde. Uit de verklaringen van werknemers in het strafrechtelijk onderzoek blijkt dat in de praktijk niet de formele, maar vooral de informele normen en waarden richtinggevend waren voor het handelen binnen het bedrijf.

Het voorbeeld van TCR laat zien dat er een onderscheid gemaakt moet worden tussen de in een bedrijfscode of beleidsverklaring neergelegde formele bedrijfsnormen en -waarden en de werkelijk binnen een bedrijf beleefde informele normen en waarden. Deze informele normen kunnen deel uitmaken van een informele organisatie binnen de formele organisatie (§ 3.3.2).

De overige in hoofdstuk 5 besproken aspecten van milieu- en arbozorg kunnen uiteraard ook uitingen zijn van moraliteit op het terrein van milieu en arbeidsomstandigheden. Verder kan gedacht worden aan het instellen van een milieuklachtentelefoon, het houden van open bedrijfsdagen en het opstellen en publiceren van een milieu- of arbojaarverslag (deels wettelijk verplicht). Op deze op derden gerichte acties wordt in de volgende hoofdstukken ingegaan.

#### 6.5.4 Conclusie

Bedrijfsinterne normen en waarden met betrekking tot het milieu en de arbeidsomstandigheden en opvattingen over het naleven van regels en het nakomen van maatschappelijke verplichtingen, kunnen ondernemingen

vastleggen in bedrijfscodes en in milieu- en arbobeleidsverklaringen. Afhankelijk van het doel en de aard van het proces van een dergelijke codificering, zegt een bedrijfscade of beleidsverklaring in meer of mindere mate iets over het morele klimaat van de onderneming.

## 6.6 DE ROL VAN DE BEDRIJFSLEIDING

### 6.6.1 Inleiding

In § 6.3.2 werd het belang van de bedrijfsleiding voor de bedrijfscultuur reeds aangestipt. Volgens de gezaghebbende organisatiesocioloog Schein (1992) ontstaat een bedrijfscultuur voornamelijk door de gedragingen van de leiders. Criminologen bevestigen deze gedachte. In zijn onderzoek onder *middle managers* kwam Clinard (1983) tot de conclusie dat de bedrijfsleiding een belangrijke rol speelt bij het ontstaan van onethisch en illegaal gedrag van ondernemingen. Het top management zet de 'ethische toon' binnen de onderneming en bepaalt daarmee de ruimte voor illegaal gedrag.<sup>12</sup> De invloed van het top management is volgens Clinard's respondenten sterker dan die van de bedrijfscultuur. Sterker nog: het top management bepaalt de bedrijfscultuur. Ook Yeager (1995) benadrukt de belangrijke rol van de bedrijfsleiding bij de bepaling van het morele klimaat binnen de onderneming en de motieven voor regelnaleving of -overtreding. In *mission statements*, bedrijfscodes en andere formele documenten legt de bedrijfsleiding de doeleinden van de onderneming vast. Deze doeleinden kunnen consistent en verantwoord lijken, maar kunnen in de praktijk leiden tot tegenstrijdige keuzes en ethische dilemma's. Het is bijvoorbeeld gemakkelijk voor de bedrijfsleiding om een milieubeleidsverklaring op te stellen waarin wordt gesteld dat de grootst mogelijke zorg voor het milieu wordt betracht, maar als de bedrijfsleiding daarnaast ook kostenbesparingen in de bedrijfsvoering eist, worden uitvoerenden en de *middle managers* geconfronteerd met onverenigbare opdrachten.

De onderzoeken van Clinard en Yeager halen een belangrijk punt met betrekking tot de moraliteit binnen ondernemingen naar voren. Ze laten zien dat de persoonlijke morele opvattingen en waarden van een werknemer kunnen worden overschaduwd of zelfs worden vervangen door de morele opvattingen en waarden van de organisatie waarin hij werkt. En de morele opvattingen en waarden van de onderneming worden grotendeels bepaald

---

12. Daarbij maken de respondenten van Clinard een onderscheid in twee typen top managers: de financieel georiënteerde manager en de meer technische of 'professionele' manager. Het eerste type zou eerder geneigd zijn tot onethisch of wetsovertredend gedrag dat de tweede. In een eerder onderzoek werd tot dezelfde conclusie gekomen (Quinney, 1963).

door het top management. Jackall (1988) heeft uitgebreid antropologisch onderzoek gedaan naar de moraal van managers in ondernemingen en portretteert hen als amorele kameleons (Punch, 1996:243). Jackall laat zien hoe het werken in een bureaucratische organisatie het morele bewustzijn van managers vormt. 'What is right in the corporation is not what is right in a man's home, or in his church. *What is right in the corporation is what the guy above you wants from you.* That's what morality is in the corporation.' (Jackall, 1988:6).

Ook andere onderzoeken benadrukken het overwicht van het top management bij het bepalen van het morele klimaat binnen de onderneming en de opvattingen daarin over naleving van wettelijke regels (Punch, 1996:233; Braithwaite, 1985b: 17; Shover en Bryant, 1993). De literatuur over organisatiecriminaliteit staat vol met voorbeelden van leidinggevendenden die niet alleen onverschillig waren ten opzichte van het gedrag van hun ondergeschikten, maar zelfs expliciet niet wilden weten wat er op de werkvloer gebeurde.<sup>13</sup> Werknemers die betrokken zijn bij het plegen van delicten namens de organisatie worden doorgaans, zolang zij niet betrappt worden, niet bestraft of zelfs beloont voor hun gedrag. Omgekeerd kan het top management regelovertreding voorkómen door het scheppen van een ethisch klimaat waarin regelovertreding wordt afgekeurd. Shover en Bryant vatten de rol van het top management ten aanzien van de mate van naleving van wettelijke regels als volgt samen:

'As occupants of positions of power and authority in the corporation, they possess discretion to invest organizational resources in policies, structures, and procedures to minimize unethical and criminal conduct. These include management directives for handling many situations, codes of ethics, and internal compliance programs. When management establishes appropriate and effective control measures, and also communicates unequivocally the message that compliance is a principal corporate objective, their example and signals are not lost on employees.' (Shover en Bryant, 1993:156).

Samengevat kunnen drie aspecten van de rol van het management worden onderscheiden die van invloed kunnen zijn op regelnaleving: ten eerste is dat de stijl van leidinggeven, ten tweede is dat het stellen van de doelen die bereikt moeten worden en ten derde is dat de voorbeeldfunctie die de bedrijfsleiding heeft ten opzichte van de rest van het management.

---

13. Een reden hiervoor is ook dat het top management bij ontdekking kan voorwenden niets van de illegale praktijken te weten en dus ook niet aansprakelijk te zijn (Punch, 1996). Gezien de criteria die de Hoge Raad stelt aan het feitelijk leidinggeven aan strafbare feiten, zal een bedrijfsleiding hier in Nederland niet snel mee weg komen (HR 19 november 1985, NJ 1987, 321; HR 16 december 1986, NJ 1987, 321). Zie § 2.2.

Bovenstaande onderzoeksbevindingen roepen de vraag op wat de rol van het top management is bij de geconstateerde verschillen in naleving van milieu- en arboregels door textielveredelende en afvalverwerkende bedrijven. Zet de bedrijfsleiding inderdaad het voorbeeld en de ethische toon binnen de onderneming en wat betekent dat voor de naleving van milieu- en arboregels?

#### 6.6.2 *De bedrijfsleiding van textielveredelende en afvalverwerkende bedrijven*

De in de bovenbeschreven onderzoeken veronderstelde bepalende rol van het top management bij de vorming van het ethisch klimaat binnen een onderneming, vinden we inderdaad terug in de casestudies. Veel van de geïnterviewde handhavers, milieu- en arbocoördinatoren en ook de bedrijfsleiders zelf benadrukken het belang van de voorbeeldfunctie die de bedrijfsleiding heeft ten aanzien van de naleving van wettelijke en bedrijfsinterne voorschriften. Door haar gedrag geeft de bedrijfsleiding aan wat belangrijk is binnen de onderneming en wat niet. Hier volgen enkele voorbeelden uit de casestudies.

Buitengewoon bepalend voor de bedrijfscultuur van AN3 en de houding ten aanzien van het milieu is de oprichter en huidig directeur-eigenaar van het bedrijf. De bedrijfsinterne normen en waarden zijn vooral een voortvloeisel van zijn opvattingen en manier van werken. Wie daar niet in past wordt al snel ontslagen of vertrekt vrijwillig.

De directeur heeft AN3 eigenhandig opgebouwd en heeft er zijn hart liggen. Hij heeft een goede baan bij een grote onderneming opgezegd om een droom te verwezenlijken: een eigen recyclingbedrijf. In de begintijd deed hij alles zelf, 'met kapotte handen en een natte rug'.

De directeur heeft een sterke uitstraling binnen het bedrijf en zet zijn stempel op de manier van werken. Hij is zelf eerder een man van de praktijk dan een man van het papier. Volgens de directiesecretaris zit hij het liefst zelf nog achter het stuur van de shovel. De directeur heeft bovendien een technische achtergrond. Het signaal dat de directeur uitzendt ten aanzien van milieuzorg is: 'Je doet het zoals het moet, of je vliegt eruit.' De directeur laat zich op milieu- en arboterrein voorlichten door de milieu- en arbocoördinator. De milieu- en arbocoördinator over zijn verhouding met de directeur: 'Als ik vind dat er een investering moet worden gedaan, dan trekt de directeur zijn portemonnee. Als er genoeg in zit, dan zegt hij "doe maar". Als er niet genoeg in zit dan zegt hij "nu nog niet, maar we sparen er wel voor."'

Keerzijde van de sterke betrokkenheid van de directeur is dat hij er van overtuigd is dat wat hij doet goed is. Hij kan daardoor andere zienswijzen van de overheid en eventuele klachten van de omgeving niet goed begrijpen en dit levert spanning op. Door zijn gedrevenheid en idealisme heeft de directeur te weinig



kijk op wat er buiten het bedrijf gebeurt. Een andere keerzijde is dat werknemers die niet passen binnen de bedrijfscultuur en de filosofie van de directeur, uit het bedrijf worden gewerkt. Een handhaver zegt hierover: 'En dat gaat niet zachtzinnig.' De afgelopen jaren zijn er een aantal werknemers ontslagen, waaronder de vorige milieucoördinator en de bedrijfsleider van een werkmaatschappij. Ook werd een adjunct-directeur ontslagen die slechts een half jaar in dienst was. Deze ontslagen werknemers hadden met elkaar gemeen dat zij een goede verhouding met de overheid voorstonden en daardoor zeer open waren tegenover de overheid. De vorige milieucoördinator belde op eigen initiatief zeer vaak met de provincie om mede te delen wat er in het bedrijf speelde. De bedrijfsleider van de stortplaats was volgens de provinciale handhavers zeer open naar de provincie toe: 'Die flapte alles eruit. Als je iets van het bedrijf wilde weten, dan moest je het aan hem vragen.'

Belangrijkste oorzaak voor de goede naleving van milieuregels door textielveredelaar TN1 is volgens de verantwoordelijke milieuhandhaver de houding van het management van TN1: 'er zit daar gewoon een goede vent.' Daarmee doelt hij zowel op de directeur als op de bedrijfsleider. Deze laatste is een 'integer man'. Milieuzorg maakt deel uit van het gedachtegoed van de bedrijfsleider, daarnaast krijgt hij van de directeur de ruimte om hieraan vorm te geven.

De voorbeeldfunctie van het management ten aanzien van het naleven van regels is volgens de bedrijfsleider van TN4 heel belangrijk: 'Als ik lak heb aan werktijden, dan hebben anderen dat ook. Iedereen klokt hier ook. Waarom moet de man in de fabriek dat wel en ik niet? Ik zou het niet weten. Ook ik moet mijn tijd kunnen verantwoorden. Als je als manager niet aan je voorbeeldfunctie denkt, kun je het schudden. Dat geldt ook voor milieu en arbo. Als je het zelf niet doet, kun je geen eisen stellen aan een ander.'

Met name bij de drie notoire regelovertreders in de afvalverwerkingbranche (TCR, AO2, AO3) vinden we de negatieve rol terug die het top management in de bovenbeschreven onderzoeken naar organisatiecriminaliteit krijgt toegedicht. De directieleden van de bedrijven bepaalden het (on)ethisch klimaat binnen de onderneming. Zij gaven duidelijk blijk van een minachting van milieu- en arboregels en externe bemoeienis en zij straalden uit dat het verwerken van zoveel mogelijk afval tegen zo weinig mogelijk kosten centrale waarden waren. Daarnaast hanteerden zij een dictatoriale managementstijl, waarbij directe opdrachten tot regelovertreding aan werknemers werden gegeven en geen tegenspraak werd geduld. Bij TCR was zelfs sprake van intimidatie: personeel werd regelmatig uitgeoeterd en een kritische houding was reden voor ontslag (Eshuis en Van den Berg, 1996:63–65). Verder gaf het management van de regelovertreders zelf vaak het slechte voorbeeld door

directe betrokkenheid bij bedrijfsactiviteiten die in strijd waren met de voorschriften.

Een ander voorbeeld betreft het management van AO2. AO2 was een typisch familiebedrijf dat gekenmerkt werd door een sterk centrale leiding. Hoewel op papier de taken duidelijk verdeeld waren, was er in de praktijk onvoldoende sprake van functiescheiding. Met name één directeur drukte zijn stempel op de bedrijfsvoering. Deze directeur probeerde alles te sturen en hield veel in eigen hand. Hij hield zich bezig met de acquisitie, de acceptatie en de administratieve verwerking van afvalstoffen. Door het samenvallen van deze functies in één hand, ontbraken de nodige veiligheidskleppen en controlemogelijkheden binnen de organisatie.

Dit vertaalde zich ook in de manier van leidinggeven. Alle informatie diende via de directie te lopen. De directie hield strikt toezicht op de bedrijfsvoering en bemoeide zich ook met operationele zaken, zoals de acceptatie en de wijze van verwerking van bepaalde partijen afvalstoffen. Daarbij negeerde de directie soms het advies van de bedrijfsleider om bepaalde afvalstoffen niet te accepteren of op een bepaalde wijze te verwerken. Van een tweede echelon was nauwelijks sprake. Er vond weinig delegatie plaats naar daarvoor verantwoordelijk gestelde functionarissen. Directieleden gaven vaak directe opdrachten aan werknemers en passeerden daarmee de bedrijfsleider. De centrale positie van de directieleden en de patriarchale manier van leidinggeven brachten een grote mate van afhankelijkheid bij het personeel met zich.

De directie kon zich ten opzichte van het personeel soms hard en dominant opstellen. Werknemers voelden zich geïndoctrineerd en onder druk gezet om dingen te doen waarvan men minstens vermoedde dat het niet conform de wettelijke voorschriften was. Van het personeel werd volstrekte loyaliteit geëist. Zo gaf een directeur personeel de opdracht benamingen voor afvalstoffen te gebruiken die niet overeenkwamen met de werkelijke benaming. Een chauffeur die een klant vertelde over de werkwijzen van AO2 mocht voor straf geen ritten meer naar deze klant uitvoeren.

Door deze manier van leidinggeven creëerde de bedrijfsleiding van AO2 een ethisch klimaat binnen de onderneming waarin hard werken, gehoorzaamheid, strikte en ongevraagde uitvoering van opdrachten en vooral kostenminimalisering en winstmaximalisering centrale waarden waren. Het naleven van milieu- en arboregels was van volstrekt onderschikt belang.

Uit het volgende reeds in § 6.4.3 besproken voorbeeld blijkt duidelijk de rol van het management bij AO3. Bij AO3 waren alle opeenvolgende directieleden zich ervan bewust dat het bedrijf de milieuregelgeving overtrad. De meetapparatuur in de installaties en bedrijfsinterne rapportages gaven duidelijk aan dat emissievoorschriften werden overtreden. Tijdens vergaderingen werd dit vaak

besproken. Desondanks gingen de overtredingen door. Aan werknemers werden opdrachten gegeven waarvan men wist dat deze in strijd waren met de voorschriften, bijvoorbeeld het openzetten van de buitenklep waardoor verontreinigde gassen vrijkwamen, het lozen van afvalwater op het rioolstelsel en het verplaatsen van gescheurde *big bags* met rookgasreinigingresidu. Zij moesten dit van de bedrijfsleiding doen omdat dit 'in het belang van het bedrijf' was. De bedrijfsleiding werd door werknemers wel eens aangesproken op de overtredingen. De bedrijfsleiding wees hun dan op het (veronderstelde) gedoogbeleid van de provincie – deze ondernam immers geen actie – en op handen zijnde verbeteringen van de financiële situatie van het bedrijf. Ook werd hun gezegd niet te zeuren, maar productie te draaien. Om de overtredingen voor zichzelf te rechtvaardigen werd de schuld door de directie bij de aanbieders van het afval gelegd en werd de ernst van de overtredingen met het uitblijven van handhavend optreden gebagatelliseerd.

Niet bij alle bedrijven lijkt de directie een sterke invloed te hebben op het ethisch klimaat binnen de onderneming. Soms is een bedrijfscultuur binnen een onderneming en het daarin gepercipieerde normen- en waardenpatroon zo sterk, dat het optreden van het management weinig uitstraling heeft. Ook kan sprake zijn van zwak management dat nauwelijks een voorbeeldfunctie heeft.

Bij AO1 heeft het management volgens handhavers moeite met de controle over de medewerkers. Er is behoorlijk wat frictie tussen wat de managers willen en wat de medewerkers doen. De oorzaak hiervan is niet zozeer een zwak management, maar eerder de weerbarstigheid van de bedrijfscultuur van dit grote bedrijf.

### 6.6.3 Conclusie

Bij de meeste bedrijven in dit onderzoek lijkt het top management een belangrijke rol te spelen bij het vormen van de bedrijfscultuur en het morele klimaat binnen de onderneming. De manier van leidinggeven en het gedrag van de bedrijfsleiding geven aan wat voor de onderneming belangrijk is (en wat niet) en zij hebben als zodanig een belangrijke voorbeeldfunctie voor de werknemers. De bedrijfsleiding geeft daarmee aan welke ruimte er is voor de overtreding van wettelijke voorschriften met het oog op het bereiken van de organisatiedoelen.

## 6.7 NEUTRALISATIETECHNIEKEN

### 6.7.1 Inleiding

Een bedrijfscultuur levert niet alleen de prikkels voor regelovertreding maar ook de methoden die medewerkers kunnen gebruiken om illegale gedragingen ten behoeve van de onderneming te rechtvaardigen (Coleman, 1995:369; Punch, 1996:226). Katz (1979) spreekt in dit verband over 'metafysische ont-snappingen' die kenmerkend zijn voor en voortkomen uit de op winst gerichte organisatie van het bedrijfsleven. Box spreekt zelfs van een 'library of verbal technique for neutralizing the moral bind of laws against corporate behaviour' (Box, 1983:54). Dergelijke rechtvaardigingen staan in de criminologie bekend als neutralisatietechnieken of rationaliseringstechnieken (Matza en Sykes, 1957). Een neutralisatietechniek is een morele rechtvaardiging van wetsovertreding door de overtreder. Een bedrijfsfilosofie waarin bedrijfsbelangen prevaleren boven maatschappelijke belangen geeft bijvoorbeeld het excuus dat regelovertreding voor de onderneming noodzakelijk is om economische doelen te bereiken of te overleven. Hier wordt dus geappelleerd aan hogere plichten of belangen. Andere neutralisatietechnieken zijn het ontkennen van schade ('deze lozing is slechts een druppel in de oceaan'), het ontkennen van het slachtoffer ('niemand heeft toch iets opgelopen'), het benadrukken van de overbodigheid of onrechtmatigheid van de overtreden regel of het 'veroordelen van de veroordelaars' ('de overheid overtreedt zelf haar eigen milieu- en arboregels'). Verder is een veel voorkomende neutralisatietechniek het ontkennen of verschuiven van verantwoordelijkheid: 'Iedereen doet het' en dan is het oneerlijk om één overtreder aan te pakken, tenzij iedereen wordt aangepakt. Tenslotte is wellicht de meest voorkomende en sterkste rationalisering het ontkennen van het criminele karakter van een wetsovertreding: 'Het is misschien wel illegaal, maar toch zeker niet crimineel.' Samenvattend komen in neutralisatietechnieken bij regelovertredingen door ondernemingen steeds twee elementen terug: het ontkennen van de ernst en van de verwijtbaarheid van het gedrag (Benson, 1998:262).

Neutralisatietechnieken kunnen worden gezien als gelegenheidsfactoren bij regelovertreding. Ze scheppen immers de mogelijkheid overtredingen te plegen zonder dat men zichzelf als deviant of crimineel hoeft te zien: 'Het is misschien wel in strijd met de wet, maar zeker niet crimineel'. Daarmee is het plegen van de overtreding aantrekkelijker geworden. De neutralisatietechniek is vooral een rechtvaardiging achteraf, maar dat hoeft niet. Neutralisatietechnieken functioneren niet alleen als *post hoc* rationalisering voor gepleegde wetsovertredingen, maar kunnen ook voorafgaan aan overtredingen en daarmee regelovertredend gedrag faciliteren (Shover en Bryant, 1993:158; Coleman, 1995:366; Benson, 1998:250; Slapper en Toms: 1999:119).

Neutralisatie vormt daarmee een deel van het motief van de overtreder: 'a razionalization is not an after-the-fact excuse that someone invents to justify his or her behavior but an integral part of the actor's motivation for the act' (Coleman, 1987:411).

Behalve rechtvaardigingen voor wetsovertredend gedrag kan er ook sprake zijn van binnen ondernemingen heersende opvattingen tegen regel-overtreding. Shover en Bryant (1993) noemen deze tegenhangers van de neutralisatietechnieken *techniques of restraint*. Deze technieken vormen een morele belemmering voor wetsovertreding en geven daarmee motief of gelegenheid tot regelnaleving. Ondernemingen waarin een cultuur van neutralisatie dominant is, zullen volgens Shover en Bryant eerder regelovertradingen plegen dan ondernemingen die een cultuur van *restraint* kennen.

#### 6.7.2 *Neutralisatietechnieken in de branches afvalverwerking en textielveredeling*

Hierboven zijn verschillende neutralisatietechnieken besproken die kunnen worden gebruikt om wetsovertredingen voor zichzelf te rechtvaardigen. In de gesprekken met de medewerkers van textielveredelende en afvalverwerkende bedrijven zijn een aantal onderwerpen aan de orde gekomen die als neutralisatietechniek bij het niet naleven van milieu- en arboregels kunnen dienen. De belangrijkste daarvan is wellicht het verwijt dat de regelgeving niet deugt. Op de vele klachten over en bezwaren tegen de verschillende voorschriften uit de milieu- en arboregelgeving wordt in hoofdstuk 7 uitgebreid ingegaan. In deze paragraaf wordt ingegaan op twee onderwerpen die ook een basis kunnen zijn voor de rechtvaardiging van milieu- en arboovertradingen (toegelicht met een citaat van een respondent):

- 1 het begrip 'criminaliteit': 'Ik heb het idee dat elke milieuovertrading tegenwoordig milieucriminaliteit wordt genoemd.' Een enge interpretatie van het begrip criminaliteit kan gebruikt worden om het criminele karakter van regelovertrading gedrag te ontkennen;
- 2 het verschijnsel van de overtreddende overheid: 'Daar wil ik niet eens over praten, daar zakt mijn broek van af.', 'Ik kan mij woest maken over overheden die de wet overtredden.' Het wijzen op regelovertradingen door de overheid zelf kan een methode zijn om de verwijtbaarheid van eigen regelovertrading te bagatelliseren en leiden tot de neutralisatietechniek van 'veroordeel de veroordelaars'.

In de gesprekken bij de bedrijven is de respondenten gevraagd wat zij onder milieu- of arbocriminaliteit verstonden. Het antwoord was verassend gelijk-luidend. Bepalend voor de vraag of sprake is van criminaliteit is volgens de respondenten de bewustheid waarmee overtradingen worden gepleegd.

Alleen bij het opzettelijk overtreden of bij structurele nalatigheid wil men spreken van criminaliteit.

Eén respondent wijst op het in § 3.2.3 besproken verschil tussen de sociale definitie en de juridische definitie van criminaliteit. Juridisch is milieu- of arbocriminaliteit de bij wet strafbaar gestelde overtreding van milieu- of arborecht. Wat juridisch criminaliteit is wordt echter nog niet altijd als criminaliteit gezien en gevoeld, zeker niet in het bedrijfsleven. Andere respondenten vragen zich af of er nog sprake is van milieu- of arbocriminaliteit wanneer regels moeilijk na te leven zijn. Een respondent stelt dat in de milieuvergunning van zijn bedrijf ook voorschriften staan die niet na te leven zijn. Ook is er veel onduidelijkheid over de uitleg van bepaalde begrippen, bijvoorbeeld wanneer sprake is van afvalstoffen. In een dergelijk geval zal bij overtreding volgens de respondent niet snel gesproken kunnen worden van milieucriminaliteit.

Het is de respondenten niet ontgaan dat ook overheden wettelijke voorschriften overtreden: vrijwel alle respondenten hadden de krantenberichten rond de zaken in Nijmegen en Pikmeer gelezen. Juist in de afvalverwerking-branch, waarin de overheid zelf ook deelneemt als uitvoerder of als aandeelhouder, ligt het verschijnsel overtredende overheid extra gevoelig. De overheid wordt immers gezien als concurrent en voor concurrenten moet gelden 'gelijke monniken, gelijke kappen'.<sup>14</sup> Alle respondenten benadrukken dat je mag verwachten dat een overheid zich aan de regels houdt. De overheid heeft een voorbeeldfunctie.

Sommige respondenten hebben de indruk dat overheden die milieuregels overtreden anders worden behandeld dan bedrijven die dat doen. Onderzoek bevestigt dit (Kleiman e.a., 1995; Addink en Backes, 1998:296). Een veel genoemd voorbeeld is AO1, waarvan de overheid aandeelhouder is. Dit bedrijf zou structureel emissienormen overschrijden zonder dat wordt ingegrepen.<sup>15</sup> Een respondent: 'Als overheden wat met elkaar regelen, gebeurt dat anders dan dat een overheid en een bedrijf met elkaar aan de tafel zitten.' Daarnaast heeft men de indruk dat de overheid voor zichzelf soepeler regels creëert. Gewezen wordt onder andere op AVI-slak dat onder de categorie bijzondere bouwstof mag val-

- 
14. Vanuit dit licht is het dan ook begrijpelijk dat verschillende van de geïnterviewde afvalverwerkers verontwaardigd waren over de het eerste Pikmeer-arrest waarin de Hoge Raad bepaalde dat ook een lager overheidsorgaan niet strafrechtelijk kan worden vervolgd. Deze strafrechtelijke immuniteit zou dan ook gelden voor lokale overheden die milieudelicten delicten plegen in het kader van afvalverwerking. Op grond van het tweede Pikmeer-arrest van de Hoge Raad kunnen lagere overheden in geval van het plegen van delicten bij de uitvoering van niet-specifieke bestuurstaken – waaronder afvalverwerking – weer gewoon vervolgd worden.
  15. Deze veronderstelling is overigens niet juist. Wegens overschrijding van emissienormen door AO1 is in het verleden meermalen proces-verbaal opgemaakt en is het bedrijf ook strafrechtelijk vervolgd en veroordeeld.

len terwijl het milieuhygiënisch minder van kwaliteit is dan andere industriële reststoffen die er niet onder vallen. Dit alles werkt volgens de respondent niet bevorderend voor de naleving van milieu- en andere regels door particuliere bedrijven.

Enkele uitspraken van respondenten geven duidelijk de verontwaardiging over regelovertreding door de overheid aan:

‘De overheid is zo hypocriet als de pest.’

‘Wij moeten overal aan voldoen en de overheid voldoet nergens aan of ze passen voor zichzelf de regels aan.’

‘Als ik zie dat overheden verontreinigde bagger in oppervlaktewateren dumpen of met verontreinigde grond rotzooien, dan heb ik er verdomd veel moeite mee dat ik de jaarlijkse duizend kilo kleurstoffen uit mijn afvalwater moet halen.’

### 6.7.3 *Conclusie*

Neutralisatietechnieken spelen een belangrijke rol bij regelovertreding door ondernemingen. Ze kunnen bijdragen aan de motivatie voordat een overtreding wordt gepleegd en kunnen achteraf gelegenheid geven een overtreding te rechtvaardigen. Met behulp van neutralisatietechnieken trachten overtreders de ernst en verwijtbaarheid van hun gedrag te verminderen. Op deze wijze trachten overtreders de ‘normatieve lens’ bij te stellen waarmee hun gedrag wordt bekeken (Benson, 1998).

Aan de hand van de casestudies zijn twee mogelijke neutralisatietechnieken besproken. Zowel de opvatting over wat milieu- of arbocriminaliteit is, als de verontwaardiging over de overtredende overheid, kunnen door ondernemingen als neutralisatietechniek gebruikt worden om regelovertredingen te rechtvaardigen. Dit geldt vooral in de afvalverwerkingbranche. Overtreding van milieuregels in de afvalverwerkingbranche wordt door justitie en media eerder gecriminaliseerd dan milieuovertreding in andere bedrijfstakken.<sup>16</sup> Een overtredende afvalverwerker krijgt snel het stigma ‘milieucrimineel’ opgeplakt. Blijkens gesprekken met branchevertegenwoordigers, voelt de branche zich daardoor (ten onrechte) gestigmatiseerd. Men heeft het gevoel dat elke overtreding wordt gecriminaliseerd, ongeacht de oorzaak. Hierdoor bestaat het gevaar dat afvalverwerkende bedrijven zich miskend en onbegrepen voelen en de opvattingen van justitie en publieke opinie naast zich neerleggen. Het feit dat ook de overheid bij de verwijdering

---

16. In vrijwel alle grote milieustrafzaken in ons land ging het om afvalverwerkende bedrijven. De opsporingsprioriteit en de aandacht van de media voor milieucriminaliteit is als gevolg daarvan hoofdzakelijk gericht op afvalverwerking. Milieucriminaliteit is daarom voor velen synoniem aan ‘afvalcriminaliteit’ (Huisman en Niemeijer, 1998:54).

van afvalstoffen regels overtreedt, is reden voor extra verontwaardiging en kan gebruikt worden als rechtvaardiging voor eigen wetsovertredingen. Dit laatste geldt ook voor textielveredelingbedrijven.

## 6.8 REGELNALEVING ALS GELEERD GEDRAG

### 6.8.1 *Inleiding*

Na de bespreking van de verschillende aspecten van de bedrijfscultuur worden tenslotte nog enkele opmerkingen gemaakt over de wijze waarop opvattingen over regels en de naleving daarvan worden overgedragen binnen de onderneming en tussen ondernemingen. Het criminologische leerstuk van waaruit we deze overdracht kunnen bekijken is de theorie van de 'differentiële associatie'. Hierin staat het begrip 'leren' centraal. Criminaliteit is in deze visie geleerd gedrag, overgenomen door anderen. Hierbij gaat het niet alleen om het leren van kennis en technieken (hoofdstuk 5), maar ook om het leren van opvattingen of morele oordelen. Internalisatie van gedragsnormen is immers een leerproces (Van de Peppel, 1995:60).

### 6.8.2 *Differentiële associatie*

Verschillende criminologische theorieën hebben als uitgangspunt dat criminaliteit geleerd gedrag is. De bekendste is de differentiële associatietheorie van Sutherland (1947; 1949). Volgens deze theorie wordt criminaliteit geleerd door de omgang met andere overtreeders en is het gevolg van een overwicht van criminele definities ten opzichte van niet-criminele definities. Differentiële associatie kan een verklaring bieden voor verschillen in de mate van regelnaleving door ondernemingen. Sutherland heeft zijn theorie zelfs (mede) ontworpen ter verklaring van witteboordencriminaliteit.

De differentiële associatietheorie laat zien hoe de vanuit de bedrijfscultuur voortkomende motieven, driften, rationalisaties en attitudes kunnen leiden tot regelovertreding. De bedrijfscultuur bepaalt of de opvattingen over wetten positief of negatief zijn. In een criminogene bedrijfscultuur manifesteert zich een overmaat aan definities die positief zijn ten aanzien van wetsovertredingen ten opzichte van definities die negatief zijn ten opzichte van wetsovertredingen. Daarbij komt dat naarmate werknemers en managers een sterkere binding voelen met het bedrijf, het leereffect sterker zal zijn. Hoe meer men zich identificeert met het bedrijf, hoe sterker men geneigd zal zijn de motieven, rationalisaties en attitudes over te nemen. Werknemers wordt geleerd wat de doelen van de organisatie zijn en met name hoe deze doelen te bereiken zijn. Ze kunnen daarbij leren hoe zij onder bepaalde omstandig-



heden de doelen op illegale wijze kunnen behalen. Door de 'bijgeleverde' rationalisaties (neutralisatietechnieken) leren zij ook hoe zij deze overtredingen voor zichzelf kunnen rechtvaardigen.

Het leren van technieken, motieven en rationalisaties voor wetsovertreding geschiedt niet alleen binnen ondernemingen. Er zijn aanwijzingen dat illegaal gedrag zich verspreid van de ene onderneming binnen een bedrijfstak naar de andere (Sutherland, 1983: 246–250; Clinard en Yeager, 1980:60–63). Samen met motieven en rationalisering, verspreidt de kennis over de aanwezigheid van criminele gelegenheden en specifieke technieken voor overtreding zich over de bedrijfstak. Het illegaal gedrag van een onderneming kan ook sterke invloed hebben op de concurrenten. Als de ene onderneming door een overtreding een kostenbesparing en daarmee concurrentievoordeel behaalt, waarom zou de andere het dan niet doen? Het zien van een concurrent die winst behaalt door overtreding, verhoogt de aantrekkelijkheid van vergelijkbaar gedrag. Het gepakt en bestraft worden van die onderneming zal een tegenovergesteld effect hebben. Differentiële associatie kan echter moeilijk verschillen verklaren in regelnaleving tussen ondernemingen.<sup>17</sup> Te verwachten valt immers dat alle ondernemingen uiteindelijk hetzelfde gedrag leren. 'Even if it could be shown that all criminal behavior is learned from association with others, we still must ask why certain groups foster criminal motivations and others do not.' (Coleman, 1987:415). Daarbij komt dat de theorie bijna onmogelijk empirisch is te toetsen, onder andere vanwege de moeilijke operationalisering van de variabelen in de stellingen (Bruinsma, 1999:116–117).

#### 6.8.3 *Overdracht binnen de afvalverwerkingbranche en de textielveredelingsindustrie*

Brancheculturen waarin sprake is van een overmaat aan definities die positief zijn ten aanzien van wetsovertredingen boven definities die negatief zijn ten opzichte van wetsovertredingen, zijn een indicatie van de werking van differentiële associatie. Door de overdracht van opvattingen over wetsnale-

---

17. Deze gedachtegang sluit aan bij door criminologen geuite kritiek op de theorie. Eén van de kritiekpunten op de theorie van de differentiële associatie is dat deze niet voldoet omdat niet iedereen die in aanraking komt met criminele gedragspatronen crimineel gedrag zal plegen. Voor veel criminologen is de theorie identiek aan het spreekwoord 'Wie met pek omgaat, wordt ermee besmet.' Volgens Bruinsma (1999:113–114) zien de critici echter over het hoofd dat differentiële contacten en een overmaat aan positieve definities van wetsovertreding de bepalende factoren in het leerproces zijn en niet uitsluitend het in contact komen met criminele gedragspatronen. Sutherland geeft ook aan dat de ratio van associaties met criminele gedragspatronen van belang is, ongeacht het karakter van de persoon die zulk gedrag vertoont. Men kan crimineel gedrag leren via gedragspatronen van personen die zelf niet crimineel zijn, net zoals men conformerend gedrag kan leren via gedragspatronen van mensen die wel crimineel zijn. Dit geldt ook voor ondernemingen en daarom zijn er verschillen in regelnaleving.

ving, motieven voor overtreding en naleving en rationalisaties tussen de bedrijven in de branche, ontstaat uiteindelijk de branchecultuur. Gezien de geconstateerde verschillen in opvattingen over regelnaleving binnen de branches is er duidelijk niet sprake van één branchecultuur.

Dat wil echter niet zeggen dat er geen overdracht van motieven, rationalisaties en attitudes ten aanzien van regelnaleving of -overtreding plaatsvindt. Binnen de onderneming vindt deze overdracht plaats in formele en informele leerprocessen. Formele leerprocessen zijn bijvoorbeeld werkoverleggen en vergaderingen, bedrijfsinterne cursussen en instructies en procedures. Formele normen en waarden, zoals die in het kader van de bedrijfsinterne milieu- en arbozorg, worden vooral op deze wijze overgedragen. Vooral de regelnalevers besteden hier veel aandacht aan, door regelmatig werkoverleg, voorlichtingsbijeenkomsten en cursussen in het kader van milieu- en arbozorg.

De informele leerprocessen worden gevormd door de dagelijkse omgang van medewerkers met elkaar. Gedragsvoorschriften die aanzetten tot regel-overtreding worden vooral via deze informele leerprocessen overgedragen. Een bedrijfsleider zal niet snel in officiële beleidsstukken of in formele vergadering voorschrijven dat wettelijke regels moeten worden overtreden. Dat gebeurt eerder in de informele contacten met medewerkers: 'Het kan me niet schelen hoe je het oplost, als je het maar oplost.' Voorbeelden hiervan vinden we terug bij de regelovertreders.

Eshuis en Van den Berg (1996) beschrijven aan de hand van de theorie van Schein (1992) op welke wijze de overdracht en internalisering van bedrijfswaarden en -normen is bevorderd ter conditionering van het criminele handelen binnen TCR. Zo legde de leiding dusdanig veel nadruk op kostenbesparing dat zij het noodzakelijk vond vergadering onaangekondigd binnen te vallen om werknemers die 'dure plannen' maakten, publiekelijk uit te foeteren. De houding van leidinggevendenden ten opzichte van door bestuurlijke handhavers gesignaleerde overtredingen, wordt door ex-werknemers omschreven als laconiek. Uit deze houding maakten werknemers op dat men zich geen zorgen moest maken, de gebeurtenissen niet serieus te nemen of dat er geen aanleiding was om bepaalde illegale handelwijzen te veranderen of te staken. Daarnaast kregen medewerkers instructies om te voorkomen dat overtreding werden gesignaleerd.

Verder maakte een aantal werknemers dat bij de planning en het leiden van illegale handelingen betrokken was ondanks hun geringe opleiding een snelle carrière binnen het bedrijf, met bijbehorende voordelen als een hoog salaris en een auto van de zaak. Dit gaf een duidelijk signaal af binnen de organisatie: wie bereid is de handelwijzen te volgen, kan snel hogerop komen binnen het bedrijf.

Een zelfde soort overdracht van opvattingen en rationalisaties die positief staan ten opzichte van regelovertreding zien we bij AO2 en AO3. Ook bij deze bedrijven liet de bedrijfsleiding er geen misverstand over bestaan dat kostenbesparing en het draaien van productie belangrijker waren dan het naleven van milieu- of arbovoorschriften en dat een kritische houding ten opzichte van regelovertredend gedrag niet werd getolereerd. Wanneer de bedrijfsleiding van AO3 door werknemers wel eens aangesproken op de overtredingen, verwees zij doorgaans naar het stilzwijgende gedoogbeleid van de provincie en de te verwachten verbetering van de financiële situatie van het bedrijf. Een andere reactie was de mededeling niet te zeuren, maar productie te draaien. Deze neutralisatietechnieken werden ook gebruikt om de overtredingen te rechtvaardigen: de schuld werd bij de waterschappen gelegd en de ernst van de overtredingen werd met het uitblijven van handhavend optreden gebagatelliseerd.

Overdracht van positieve opvattingen over regelnaleving tussen ondernemingen vindt bijvoorbeeld plaats in de door de brancheorganisaties georganiseerde werkgroepen, commissies en congressen over bedrijfsinterne milieu- en arbozorg. Overdracht van negatieve opvattingen over regelnaleving tussen ondernemingen lijkt niet op directe wijze plaats te vinden. Het lijkt erop dat buiten het formele contact via de brancheverenigingen weinig interactie plaatsvindt tussen (medewerkers van) bedrijven uit dezelfde branche. Wel kan een differentiële associatie uitgaan van bepaalde concurrentieverhoudingen. Diverse respondenten in de afvalverwerkingbranche wijzen bijvoorbeeld op de corrumperende werking die het illegale gedrag van TCR had. Jarenlang moest men aanzien hoe TCR door structurele milieuregelovertreding afval goedkoper kon verwerken dan de concurrent en dat de overheid niet bij machte was hier een einde aan te maken. Dit bracht andere afvalverwerkende bedrijven in de verleiding hetzelfde te doen.

## 6.9 CONCLUSIE

Hoewel elke onderneming vanwege het winststreven in zekere mate inherent amoreel is, is deze amoraliteit evenzeer een mythe als de in de vorige hoofdstukken besproken rationaliteit van ondernemingen. Ondernemingen worden immers bevolkt door mensen, met geweten en gevoel en ook ondernemingen fungeren in een sociale wereld waarin waarden en normen het gedrag reguleren (Van de Bunt, 1992:18). Ondernemingen zijn dus morele actoren. Morele overwegingen spelen een rol bij regelnaleving door ondernemingen. In dit hoofdstuk is ingegaan op de moraliteit van ondernemingen. De centrale gedachte was dat een onderneming wettelijke regels beter zal

naleven naarmate deze regels beter aansluiten bij de binnen de onderneming heersende normen en waarden.

Binnen ondernemingen gelden normen en waarden die voortkomen uit de collectieve opvattingen over wat goed en wat slecht is. Deze normen en waarden bepalen hoe vanuit de onderneming wordt aangekeken tegen wettelijke regels en de noodzaak tot naleving daarvan. De mate waarin bedrijfsinterne normen en waarden overeenkomen met de door de overheid opgelegde regels wordt aangeduid met de term *norminternalisatie*. Omdat de mate van norminternalisatie per onderneming verschilt, verschilt ook de mate van regelnaleving.

De bedrijfsinterne normen en waarden zijn elementen van de bedrijfscultuur. De bedrijfscultuur bepaalt op welke wijze er binnen de onderneming tegen de naleving van wettelijke regels wordt aangekeken. De bedrijfscultuur kan daarmee motieven en gelegenheden bieden voor regelovertreding, maar kan ook juist morele drempels opwerpen tegen overtreding en daarmee motief of gelegenheid geven tot naleving. De casestudies laten zien dat de regelovertreders een cultuur kennen, waarin weinig waarde wordt gehecht aan (de naleving van) milieu- en arboregels en al snel een rechtvaardiging voor regelovertreding gevonden wordt. In een dergelijke 'criminogene' bedrijfscultuur wordt er door werknemers weinig of geen morele weerstand gevoeld tegen wetsovertredend of ander onethisch gedrag. Bij de regelnalevers is daarentegen eerder sprake van een cultuur waarin de bedrijfsinterne normen en waarden de norm in de wet onderstrepen. De bedrijfscultuur leert dat er verantwoord, veilig en milieuvriendelijk gewerkt moet worden. Een dergelijke cultuur werpt normatieve barrières op tegen regelovertreding en ander onethisch gedrag.

Belangrijke facetten van de bedrijfscultuur zijn de inhoud van de bedrijfsinterne normen en waarden, de verhouding tussen het winststreven en meer ethische belangen (waaronder regelnaleving), de daadwerkelijke uitingen van bedrijfsethiek, de rol van het top management en de vanuit de bedrijfscultuur aangedragen rationalisaties voor regelovertreding.

De bedrijfsethiek of het ethisch klimaat van een onderneming wordt bepaald door de binnen de onderneming geldende morele normen en waarden. Een onderneming met een sterke bedrijfsethiek zal veel aandacht hebben voor haar maatschappelijke verantwoordelijkheden en daarmee ook voor de naleving van milieu- en arboregels. Een onderneming met een zwakke bedrijfsethiek hecht weinig waarde aan haar maatschappelijke verantwoordelijkheden en zal dus minder moeite hebben met het overtreden van milieu- en arboregels.

Deze relatie vinden we in de casestudies terug. Bij de regelnalevers vinden we een sterke mate van norminternalisatie. Het belang van naleving van milieu- en arboregels wordt onderschreven en goede milieu- en arbozorg zijn

belangrijke organisatiedoelen. De boodschap van goede naleving wordt door het management ook uitgedragen binnen de onderneming en is neergelegd in milieu- en arbobeleidsverklaringen. Bij de regelovertreders heerst een morele indifferentie of zelfs een weerstand ten opzichte van regelgeving en legt het milieu- of arbobelang het vrijwel altijd af tegen het belang van winst-maximalisatie of kostenbesparing. Het management laat duidelijk merken dat de bedrijfsdoelen dienen te worden behaald, desnoods in strijd met wettelijke voorschriften. Eventuele milieu- of arbobeleidsverklaringen dienen louter als *window dressing*.

De bedrijfsethiek bepaalt of de opvattingen over wetten positief of negatief zijn. In een 'criminogene' bedrijfscultuur komt de overmaat aan definities die positief zijn ten aanzien van wetsovertredingen boven definities die negatief zijn ten opzichte van wetsovertredingen tot uiting. Behalve technieken en kennis omtrent regelnaleving en -overtreding, kunnen ook deze opvattingen over regelnaleving en motieven en rationalisaties voor regelovertreding worden overgedragen binnen en tussen ondernemingen. Regelnaleving en -overtreding zijn in die zin 'geleerd' gedrag. Bij de regelnalevers worden vooral de positieve opvattingen over wettelijke regels overgedragen. Bij de regelovertridders zijn dit vooral de negatieve opvattingen.

Geconcludeerd kan worden dat hoewel individuele overtredingen veroorzaakt kunnen worden door amorele keuzes of organisatorisch falen, naleving op de lange termijn pas verzekerd is indien de normen zijn geaccepteerd en via een leerproces zijn overgenomen door de betreffende ondernemingen. Wettelijke eisen dienen te worden geïnternaliseerd en te worden verankerd in de te reguleren ondernemingen. Rationeel calculerende ondernemingen zullen dan maatschappelijke gevolgen en de plicht tot regelnaleving in hun besluitvorming verdisconteren en onprofessionele organisaties kunnen leren hoe zij hun fouten in de toekomst kunnen voorkomen. De overheid heeft vervolgens de taak om te zorgen voor redelijke, duidelijke en proportionele regelgeving en handhaving. Hierop wordt in het volgende hoofdstuk ingegaan.



## Deel III | Omgevingskenmerken en regelnaleving

Niet alleen bedrijfsinterne factoren, maar ook externe factoren kunnen van invloed zijn op de wijze waarop ondernemingen wettelijke regels naleven. Bedrijven opereren immers in een bepaalde economische en maatschappelijke omgeving. In dit deel wordt gekeken naar contextuele condities die van invloed zijn op de mate van naleving van milieu- en arboregels door bedrijven, in het bijzonder bedrijven in de bedrijfstakken afvalverwerking en textielveredeling. Het gaat daarbij om omgevingskenmerken die een gelegenheid of motief kunnen geven voor wetsnaleving of -overtreding. Omdat de omgevingskenmerken per onderneming verschillen, kunnen deze de verschillen in regelnaleving door ondernemingen mede verklaren. Daarbij wordt een onderscheid gemaakt tussen de bestuurlijke, de sociale en de zakelijke omgeving van een onderneming. In hoeverre vormen milieuwensen van klanten, klachten van omwonenden, arbo-eisen van vakbonden en handhavend optreden van overheden een stimulans tot naleving, dan wel de afwezigheid hiervan een gelegenheid tot overtreding?

Van alle besproken omgevingskenmerken wordt eerst nagegaan wat er in de literatuur in relatie tot de naleving van wettelijke regels over is geschreven. Vervolgens wordt aan de hand van de gesprekken en casestudies de invloed van deze omgevingskenmerken op het milieuregelnalevend gedrag van afvalverwerkende en textielveredelende bedrijven besproken. Daarbij wordt in het bijzonder gekeken in hoeverre deze kenmerken verschillen bij regelnalevers en regelovertreders op het gebied van milieu- arboregelgeving.





‘Van een bepaalde stof willen we een half procent op ons doek smeren, maar dat mag niet volgens het Bestrijdingsmiddelenbesluit. Maar in *Head & Shoulders* zit één procent van die stof, dat is het dubbele! Dat mag je op je kop smeren en twee minuten later het riool in spoelen! En als je dan wilt weten hoe dat dan zit en uiteindelijk iemand in Den Haag aan de telefoon krijgt, dan zegt men: "Ja maar mijnheer, dat is een ander loket, daar hebben wij niets mee te maken". Voor ons komt dat allemaal als onbegrijpelijk en onredelijk over. Van die elende word je niet goed. Daar vraag je je echt bij af of ze in Den Haag wel helemaal normaal zijn. Die weten niet wat er aan de hand is.’ (een respondent uit de textielveredelingsindustrie)

### 7.1 INLEIDING

Bestuurlijke overheden waarmee ondernemingen bij de uitoefening van hun activiteiten te maken krijgen zijn onder andere provincies, gemeenten en waterschappen. Dit zijn decentrale overheden die belast zijn met de nadere uitvoering van onder meer milieubeleid en algemene milieuregels, onder andere door de verlening van milieuvergunningen aan bedrijven en het daarin stellen van voorschriften. Doorgaans zijn deze overheden ook verantwoordelijk voor de handhaving van die vergunningen en algemene regels. De Arbeidsinspectie is verantwoordelijk voor de handhaving van arboreggeving. De bestuursorganen vormen met hun optreden de bestuurlijke omgeving van een onderneming. Onder de bestuurlijke omgeving wordt hier verstaan de van de overheid afkomstige milieu- en arboreggeving en de uitvoering en handhaving van deze regelgeving door bestuurlijke overheden. Kenmerken van deze bestuurlijke omgeving kunnen een gelegenheid of motief geven voor wetsnaleving of -overtreding. Verschillen in regelnaleving tussen ondernemingen kunnen samenhangen met verschillen in de bestuurlijke omgeving van ondernemingen.

Zoals Yeager (1995) en Hutter (1997) al opmerkten, zijn verschillen in de mate van regelnaleving een gezamenlijke productie van gereuleerder en gereguleerde. Met haar regulerend optredend schept de overheid zelf belangrijke

voorwaarden voor regelnaleving en overtreding. Ingewikkelde en veel-eisende voorschriften zijn moeilijk na te leven en geven daarmee een motief voor overtreding. Het niet houden van toezicht op de naleving van regelgeving geeft gelegenheid tot ongestrafte overtreding. Omdat bestuurlijke omgevingskenmerken – de aard en inhoud van voorschriften en de wijze waarop overheden daarmee omgaan – per onderneming verschillen, kunnen deze de contrasten in regelnaleving door ondernemingen mede verklaren.

Een goed voorbeeld van de rol van de bestuurlijke overheid bij de overtreding van wettelijke regels door ondernemingen, vinden we terug in het onderzoek van Van den Berg en Eshuis (1996:80–81) naar 19 grote milieustrafzaken. In vijftien van deze negentien zaken werd de rol van het bestuur gekenschetst als zeer discutabel. In vier onderzoeken was het bestuursorgaan zelfs medeplichtige of mededader. De discutabele rol van het bestuur was voor een fors deel medeverantwoordelijk voor het complexe karakter en de problematische bewijsvoering van milieuzaken en dus voor het verloop van het onderzoeken en de afhandeling van deze zaken. De discutabele rol van het bestuur bestond uit het passief of ten onrechte gedogen van overtredingen, het geen of falend toezicht houden op de naleving, het afgeven van niet-handhaafbare vergunningen, het onvolledig registreren (van bijvoorbeeld afgiftebonnen van afvalstoffen) en het niet tijdig signaleren van misstanden. Het bestuur gaf met dit discutabele optreden de gelegenheid aan de betreffende onderneming om overtredingen te begaan en deze ongestraft voort te zetten.

In de hoofdstukken 7 en 8 worden bovengenoemde bestuurlijke omgevingskenmerken en de betekenis daarvan voor de mate van regelnaleving door ondernemingen besproken. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de van de overheid afkomstige regelgeving. In het volgende hoofdstuk wordt ingegaan op de handhaving hiervan.

In dit hoofdstuk staat centraal de vraag in hoeverre milieu- en arboregeling zelf motief of gelegenheid geven tot overtreding. In § 7.2 wordt aan de hand van eerder onderzoek een verkenning gemaakt van de mogelijke relaties tussen regelgeving en regelnaleving. In § 7.3 wordt een overzicht gegeven van de voor de branches afvalverwerking en textielveredeling belangrijkste milieu- en arboregeling. De meeste milieuvoorschriften waaraan een onderneming dient te voldoen, zijn te vinden in de milieuvergunningen. In § 7.4 wordt daarom ingegaan op de kwaliteit van de vergunningverlening in relatie tot regelnaleving. Vanuit de regelgeving zelf komende knelpunten kunnen een motief of gelegenheid geven voor overtreding. Deze knelpunten worden in § 7.5 geïnventariseerd aan de hand van de klachten van bedrijven uit de branches afvalverwerking en textielveredeling over de voor hen geldende milieu- en arboregels. In § 7.6 zal tenslotte nog worden stilgestaan bij de opkomst van alternatieve vormen van regulering waarin een groter

beroep wordt gedaan op de eigen verantwoordelijkheid van ondernemingen en de betekenis daarvan voor regelnaleving.

Evenals in de vorige hoofdstukken zal allereerst worden nagegaan welke relaties in de literatuur worden gelegd tussen bovengenoemde aspecten van regelgeving en de mate van regelnaleving. Vervolgens wordt bekeken hoe de aard van de voor de onderzochte bedrijven geldende milieu- en arbovoorschriften zich in de casestudies verhoudt tot de geconstateerde mate van naleving.

## 7.2 REGELGEVING EN REGELNALEVING

Wellicht de belangrijkste factor bij de bestudering van de overtreding van wettelijke regels is de regelgeving zelf. Wanneer regels als onredelijk of willekeurig worden ervaren, kan dit een reden zijn om deze regels niet na te leven. De regelgeving vormt daarmee zelf het motief voor overtreding. Onduidelijke normen, een overvloed aan regels of regels die voor meerdere uitleg vatbaar zijn, kunnen bovendien uitlokken tot het zoeken naar de mazen in de wet en gelegenheid geven tot overtreding. In de gelegenheidstheorie van Felson (1994) vormt dergelijke fraudegevoelige regelgeving een aantrekkelijk doelwit en derhalve een gelegenheid tot het plegen van criminaliteit.

Een voorbeeld van regelgeving die gelegenheid geeft tot ontduiking is het Besluit Stortverbod Afvalstoffen. Op grond van dit besluit mag brandbaar afval niet langer gestort worden. Volgens Eberg (1997: 103) heeft het stortverbod geleid tot 'sluw scheiden en slim mengen.' Afval van afvalsorteerinrichtingen en afval dat deels bestaat uit niet-brandbaar afval kon nog steeds legaal worden gestort, hetgeen goedkoper bleef dan verbranding. Dus wanneer een klein deel van een partij afval in een sorteerinrichting werd gescheiden, kon de rest als gescheiden fractie worden gestort. En wanneer een klein deel niet-brandbaar afval aan een partij brandbaar afval werd toegevoegd, kon het ook worden gestort. Hoewel dus niet in strijd met de letter van de wet, is dergelijk gedrag wel in strijd met de geest van de wet.

De mate van norminternalisatie en regelnaleving hangt niet alleen af van normen en waarden binnen bedrijven, maar ook van de aard van de overheidsregelgeving. Daarbij zijn een tweetal aspecten van belang: de normatieve lading en de complexiteit. De complexiteit van regelgeving en de naleving daarvan worden onder andere bepaald door de structuur van de regelgeving, de hoeveelheid regels en het technisch karakter. Hieronder wordt kort ingegaan op deze aspecten van regelgeving.

In hoofdstuk 2 is uiteengezet dat ondernemingen te maken krijgen met een grote hoeveelheid sociaal-economische ordeningsregelgeving. Van deze regelgeving wordt wel gezegd dat zij een geringe normatieve lading heeft of 'moreel neutraal' is (onder andere Yeager, 1995; Hutter, 1997). Deze regelgeving is veelal na de tweede wereldoorlog ontwikkeld om het sociaal en economisch verkeer in onze samenleving te ordenen. Hiermee is de betekenis van regelgeving gewijzigd. Regelgeving is niet langer de belichaming van diep gewortelde, fundamentele morele waarden, maar heeft meer en meer een instrumentele functie gekregen ter verwezenlijking van beleidsdoelstellingen (Junger-Tas, 1990:26). Sociaal economische ordeningsregelgeving heeft een sterk beleidsgebonden, bestuurlijk karakter. Het gevolg van deze verandering is dat veel wetgeving aan absoluut bindende kracht heeft ingeboet. Deze wetgeving heeft geen basis in het rechtsbewustzijn meer. Ordeningswetgeving heeft bijvoorbeeld niet de normatieve lading die het commune strafrecht heeft. Overtreding wordt daarom niet als 'echte' criminaliteit gezien. Ook al is de overtreding strafbaar gesteld in de Wet op de Economische Delicten, er heerst geen volledige consensus over de strafwaardigheid van deze gedragingen. 'Many businessmen, for example firmly believe, and act accordingly, that the laws regulating securities and banking procedures, trade, labor arrangements, and environmental pollution are not as formally binding on individual decision makers as are burglary and robbery laws.' (Clinard en Yeager, 1980:68). Vanwege de ontbrekende normatieve lading heeft deze regelgeving minder draagvlak en sluit ze minder aan bij de normen en waarden in ondernemingen.<sup>1</sup> Normadressaten zouden daarom voorschriften minder snel uit zichzelf naleven. Door het ontbreken van diepgewortelde waarden en door de instrumentele functie van voorschriften, zou deze regelgeving bovendien appelleren aan rationeel, calculerend gedrag van de normadressaat (Yeager, 1995:159). Later in dit hoofdstuk zal blijken in hoeverre deze veronderstelde morele neutraliteit ook daadwerkelijk ten aanzien van milieu- en arboregels door normadressaten wordt ervaren.

De sociaal-economische regelgeving die veelal ondernemingen als normadressaat heeft, heeft doorgaans een bestuursrechtelijk karakter. Bestuursrechtelijke regelgeving heeft over het algemeen een complexe, gelaagde structuur. Dit geldt ook voor de milieu- en arboregelgeving. De Wet Milieubeheer en de Arbowet zijn kaderwetten die zelf nauwelijks materiële gedragsnormen

- 
1. Volgens Van de Bunt (1990:89) hoeft er niet altijd sprake te zijn van ethische indifferentie in het ordeningsrecht. Het gaat mede om de geschonden regel, maar 'de zedelijke beoordeling hangt niet in de eerste plaats af van de overtreden norm maar van het gehele daad-dader-complex: de omstandigheden waaronder de overtreding plaatsvindt, de motieven van de overtreder, de teweeggebrachte schade, de bewustheid bij de overtreder van de nadelige gevolgen van de overtreding, etc.' Een milieu- of arbo-overtreding zou derhalve, wanneer zij moedwillig begaan is en grote schade aan milieu of gezondheid toebrengt, in ethisch opzicht net zo zwaar als een vermogens- of geweldsmisdrijf kunnen worden ervaren.

bevatten. De inhoudelijke normen zijn te vinden in allerlei lagere regelgeving, zoals algemene maatregelen van bestuur, besluiten en richtlijnen.

De complexiteit van de sociaal-economische regelgeving hangt ook samen met de hoeveelheid regels en voorschriften waaraan een normadressaat moet voldoen. In hoofdstuk 2 is geschetst dat hoewel de overheid de laatste jaren pogingen doet tot deregulering, ondernemingen vandaag de dag hun weg moeten vinden in een woud van wetten en voorschriften. Er moeten niet alleen niet teveel regels zijn, de regels die er zijn moeten ook duidelijk zijn. Helder moet voor de normadressaat zijn wat een regel van haar verlangt. Gebods- en verbodsbepalingen, uitzonderingen en termijnen moeten duidelijk zijn. Voldoende duidelijk moet ook zijn welk orgaan in de praktijk verantwoordelijk is voor de uitvoering en handhaving van een wet en welke de bevoegdheden zijn die hierbij kunnen worden uitgeoefend. En tot slot moet duidelijk zijn hoe er wordt gehandhaafd en welke sancties er worden opgelegd. Dit zijn kenmerken die bij huidige regelgeving dikwijls niet in voldoende mate aanwezig zijn. De Commissie bestuursrechtelijke en privaatrechtelijke handhaving (1998:50–53) heeft bijvoorbeeld geconstateerd dat regelgeving op diverse beleidsterreinen ondoorzichtig, ongedifferentieerd, onderling onvoldoende afgestemd en slecht handhaafbaar is. Dit geldt in het bijzonder voor het milieurecht. In vrijwel elke studie wordt de milieuwetgeving gekwalificeerd als onduidelijk en ingewikkeld. Daarbij rijst onder meer nogal eens de vraag wie in concrete gevallen eigenlijk bevoegd gezag is (Blomberg en Michiels, 1997:273).<sup>2</sup>

Een element dat hiermee samenhangt is de uitvoerbaarheid of *naleefbaarheid* van regelgeving. Normstellingen moeten ook technisch en economisch haalbaar zijn. Binnen ondernemingen moet wel de techniek en de kennis aanwezig zijn om aan de norm te kunnen voldoen. Sociaal-economische regulering stelt beperkingen aan handelingen die daarvoor nog ongestoord konden worden verricht. 'Een wetgever die teveel wil, komt zichzelf al gauw tegen' (WRR, 1988: 49).

De complexiteit van sociaal-economische regelgeving komt verder voort uit het technisch en specialistisch karakter. Voor de naleving van deze wetgeving is specifieke vakkennis vereist, bijvoorbeeld op het terrein van de milieukunde of de procestechnologie.

De complexiteit wordt verder verhoogd doordat deze regelgeving veelvuldig wordt gewijzigd op grond van voortschrijdend technisch of beleidsmatig inzicht. Wanneer de doeleinden van beleidsinstrumentele regelgeving

---

2. Blomberg en Michiels (1997:274) merken daarbij op dat de problemen die voortvloeien uit de gebrekkigheid van de regelgeving soms misschien wat al te breed worden uitgemeten. Alleen voor wat betreft het afvalstoffenrecht is volgens hen echt sprake van een zorgelijke situatie. Met betrekking tot de onduidelijkheid over wie nu bevoegd gezag is, is een wetsvoorstel *Verbetering handhavingsbevoegdheden* in de maak (Tweede Kamer, 22 343, 1997–1998, nr. 32).

niet worden gehaald, worden de regels al snel aangepast. Hierdoor veranderen ook de gedragsnormen voor de normadressaat veelvuldig.<sup>3</sup> Naleving van beleidsinstrumentele regelgeving vraagt dan ook een hoge mate van technische en juridische kennis van normadressaten.

De conclusie van het voorgaande is dat vanwege de morele neutraliteit, de hoge complexiteit en de grote veranderlijkheid, veel sociaal-economische orderingsregelgeving een intrinsiek nalevingprobleem heeft (Van Snellenberg en Van de Peppel, 1999:46). De kenmerken van regelgeving vormen de randvoorwaarden waarbinnen de naleving door ondernemingen plaatsvindt. Deze condities 'activeren' de in de vorige hoofdstukken besproken organisatiekenmerken die tot regelovertreding leiden: het niet willen of niet kunnen naleven van regels.

Gebreken van regelgeving die barrières vormen voor naleving, komen tot uiting in klachten van normadressaten over die regels. Deze klachten kunnen een motief geven tot overtreding of – in de vorm van een neutralisatietechniek – daar gelegenheid toe geven. Bezwaren over regelgeving in het algemeen of bepaalde voorschriften in het bijzonder kunnen bijvoorbeeld zijn (Clinard en Yeager, 1980: 68–73): naleving brengt disproportionele kosten en bureaucratische procedures met zich mee; voorschriften zijn onduidelijk en complex; er zijn te veel voorschriften en soms betekent naleving van de één overtreding van de ander; bepaalde voorschriften dienen geen milieu- of arbobelang.

Alvorens op deze klachten in te gaan, wordt in de volgende twee paragrafen eerst ingegaan op de aard van de voor afvalverwerking en textielveredeling geldende voorschriften.

### 7.3 MILIEU- EN ARBOREGELGEVING IN DE BRANCHES AFVALVERWERKING EN TEXTIELVEREDELING

#### 7.3.1 *Inleiding*

Voor de bedrijven in beide onderzochte bedrijfstakken gelden zowel de in hoofdstuk 2 besproken algemene milieu- en arboregels, als specifieke regels voor de bedrijfstak. Ten aanzien van de afvalverwerking is dit vooral het afvalstoffenrecht. Voor de textielveredelende bedrijven gelden voorschriften die voortkomen uit de aanbevelingen van de Coördinatiecommissie Uitvoe-

---

3. Zo is de arboregelgeving gedurende de looptijd van dit onderzoek (1994–2000) twee keer ingrijpend gewijzigd. Op het terrein van het milieurecht zijn verschillende wetten en besluiten ingevoerd (bijvoorbeeld Besluit Stortverbod Afvalstoffen), gewijzigd (bijvoorbeeld Besluit Aanwijzing Gevaarlijke Afvalstoffen) of ingetrokken (bijvoorbeeld Wet Chemische Afvalstoffen).

ring Wet Verontreiniging Oppervlaktewateren (cuwvo). Tenslotte kunnen er ook nog branchespecifieke arbovoorschriften kunnen worden onderscheiden.

### 7.3.2 *Milieuregelgeving voor afvalverwerking*

Een bijzonder deel van de in hoofdstuk 2 besproken algemene milieuregelgeving heeft betrekking op afvalstoffen. De afvalstoffenregelgeving is in het bijzonder van belang voor de afvalverwerkingbranche. Afvalverwerkende bedrijven hebben immers afvalstoffen als grondstof. Om die reden wordt hieronder een kort overzicht gegeven van het afvalstoffenrecht.

#### *Afvalstoffenbeleid*

Het Nederlandse beleid ten aanzien van de verwijdering van afvalstoffen is gebaseerd op de zogenaamde Ladder van Lansink. Lansink was een lid van de Tweede Kamer die in 1979 een motie indiende om vanuit milieuhygiënisch oogpunt een voorkeur aan te geven voor de verwerkingswijze van afval.<sup>4</sup> In de Ladder van Lansink is vanuit milieuhygiënisch oogpunt de voorkeursvolgorde aangegeven van de verschillende afvalverwerkingmethoden. Naar afnemende voorkeur, bevat de ladder de volgende sporten: preventie, hergebruik of nuttige toepassing, verbranding en tenslotte stort. De Ladder van Lansink laat overigens zien dat milieuregelgeving wel degelijk een morele lading heeft. De op dit beleidsuitgangspunt gebaseerde regelgeving heeft een normatieve voorkeur voor de wijze van verwerking: hergebruik is beter dan storten.

Preventie betekent het voorkómen dan wel beperken van het ontstaan van afval en emissies door intern hergebruik of reductie aan de bron. Ondanks de groei van de economie, de consumptie en het aantal huishoudens, is het afvalaanbod de afgelopen jaren nagenoeg gestabiliseerd. Het afvalpreventiebeleid heeft hieraan bijgedragen (vrom, 1997). Wanneer afval niet binnen het bedrijf waarin het vrijkomt hergebruikt kan worden, moet worden gekeken naar mogelijkheden van extern hergebruik. Het extern hergebruik is de afgelopen jaren fors gestegen.<sup>5</sup> Verbranding is door de overheid aangewezen als de gewenste wijze van eindverwerking van verschillende soorten afvalstoffen. Afval dat niet kan worden hergebruikt of nuttig kan worden toegepast, moet worden verbrand met terugwinning van energie. Door de overheid is zwaar geïnvesteerd in de realisatie van afvalverbrandingsinstallaties. Afval dat niet kan worden hergebruikt, nuttig toegepast of verbrand, mag worden

4. Tweede kamer, 1979–1980, 15 800 xvii, nr. 21.

5. In 1985 werd ongeveer 49% van de totale hoeveelheid aangeboden afval hergebruikt, in 1995 was dat circa 72%. De verwachting was dat rond de eeuwwisseling 76% van het totale afvalaanbod zou worden hergebruikt (vrom, 1997).

gestort. Storten is de minst gewenste wijze van verwijdering van afval. Redenen hiervoor zijn het ruimtebeslag, de vereiste eeuwigdurende nazorg van stortplaatsen, het verlies van grondstoffen en de emissies die optreden bij het storten van afvalstoffen.

Hoewel het afvalbeleid gebaseerd is op de Ladder van Lansink, kwamen de tarieven voor de verwerking van afval lange tijd niet overeen met de Ladder van Lansink. Doordat het tarief voor storten lager bleef dan het tarief voor verbranden, bleef er een motief bestaan om afval te blijven storten in plaats van te verbranden. Door strengere milieueisen zijn de afgelopen jaren de kosten voor verbranden en storten aanzienlijk gestegen. Dit heeft een positief effect op preventie en hergebruik (VROM, 1997). Door het verhogen van het belastingtarief voor het storten van brandbare afvalstoffen per 1 januari 1998, zijn de tarieven voor het storten van brandbaar afval gemiddeld gelijk aan die van verbranden (NMP 3, 1998:33).

Om de doelstellingen van het afvalstoffenbeleid te realiseren worden verschillende instrumenten gebruikt, van het stimuleren van afvalpreventie tot het stellen van wet- en regelgeving. De uitvoering van het afvalstoffenbeleid is in Nederland in belangrijke mate gedecentraliseerd. Het Rijk stelt de hoofdlijnen van het beleid vast, provincies en gemeenten werken deze verder uit en geven er concreet invulling aan. Dit gebeurt onder andere door het opstellen van provinciale milieuverordeningen en het verlenen van vergunningen aan afvalverwerkende bedrijven.

Belangrijke beleidsplannen zijn het Tienjarenprogramma Afval<sup>6</sup>, het Meerjarenplan Verwijdering Gevaarlijke Afvalstoffen<sup>7</sup> en de provinciale milieuplannen. Deze plannen zullen in de toekomst worden vervangen door een landelijk Afvalbeheersplan, waarbij de eindverantwoordelijkheid voor

- 
6. De overheid beoogt de verwijderingscapaciteit te laten aansluiten op de verwerkingscapaciteit. Daartoe is in 1991 het Afvaloverlegorgaan (Aoo) opgericht. Het Aoo heeft in 1992 het eerste Tienjarenprogramma uitgebracht. Daarin is de planning van de verwerking en de programmering van de stort-, composteer- en verbrandingscapaciteit voor niet-gevaarlijk afval opgenomen. In 1995 werd het tweede Tienjarenprogramma uitgebracht, waarin de planning en het programma werden aangepast.
  7. In het Meerjarenplan Verwijdering Gevaarlijke Afvalstoffen is het beleid met betrekking tot het storten, verbranden of anderszins verwerken van gevaarlijk afval uitgewerkt. Het plan geeft een beeld van de huidige en toekomstige productie en verwijdering van gevaarlijk afval. De kern van het plan is het toetsingskader voor de vergunningverlening en voor de in- en uitvoer van gevaarlijke afvalstoffen. Uitvoer is toegestaan voor nuttige toepassing, mits de mate van nuttige toepassing in het buitenland gelijk of hoger is dan in Nederland. In het plan ligt een groot accent op bedrijfsinterne milieuzorg, deregulering en handhaving. In 21 sectorplannen wordt een nadere uitwerking van het algemene beleid gegeven voor bepaalde categorieën gevaarlijke afvalstoffen. Het Meerjarenplan is opgesteld door het ministerie van VROM en het Interprovinciaal Overleg. In 1997 werd het tweede Meerjarenplan uitgebracht, waarin het beleid voor de periode 1997–2007 is vastgelegd. Dit plan is een integrale herziening van het eerste Meerjarenplan uit 1993 en de tussentijdse wijziging van 1995.



de planning van de eindverwerkingscapaciteit overgaat naar de minister van VROM.<sup>8</sup>

#### *Afvalstoffenregelgeving*

Aan de milieuregelgeving inzake afvalstoffen liggen twee belangrijke uitgangspunten ten grondslag: de eigen verantwoordelijkheid van de producent van afvalstoffen en de doelmatige en milieuhygiënisch verantwoorde afvalverwijdering (Addink en Backes, 1998:275). Producentenverantwoordelijkheid betekent de financiële en/of fysieke (mede)verantwoordelijkheid van degene die een bepaald product op de markt brengt voor de verwijdering van dat product in de afvalfase. De doelmatige en milieuhygiënisch verantwoorde afvalverwerking wordt bepaald door de voorkeursvolgorde van de Ladder van Lansink. De milieuhygiënische randvoorwaarden zijn de afgelopen jaren in diverse vormen van regelgeving vastgelegd. Daarnaast beoogt milieuwetgeving de in- en uitvoer van afvalstoffen te reguleren.

Afvalverwerkende bedrijven hebben zich te houden aan algemene milieuregelgeving en specifieke regels met betrekking tot afvalstoffen. Deze regels zijn vastgelegd in wetten, besluiten en verordeningen. Overtreding van deze milieuwetgeving is strafbaar gesteld in art. 1a van de Wet op de Economische Delicten. De belangrijkste algemene milieuwet is de Wet Milieubeheer, waarin een hoofdstuk Afvalstoffen is opgenomen.<sup>9</sup> Andere voor afvalverwerkers relevante milieuwetten zijn de Wet Verontreiniging Oppervlaktewateren, de Wet Bodembescherming en de Wet Gevaarlijke Stoffen. De Wet Milieubeheer schept hoofdzakelijk de wettelijke kaders voor milieuregelgeving. Veel onderwerpen worden niet in de wet zelf geregeld, maar in algemene maatregelen van bestuur, provinciale milieuverordeningen of gemeentelijke afvalstoffenverordeningen.<sup>10</sup>

In feite bestaat voor elke vorm van afvalverwerking specifieke regelgeving. Voor afvalverbranding gelden het Besluit Luchtemissies Afvalver-

8. Tweede Kamer, 1999–2000, 26 638, nrs. 1–5.

9. In 1994 zijn de Wet Chemische Afvalstoffen en de Afvalstoffenwet opgenomen in hoofdstuk 10 van de Wet Milieubeheer. Dit hoofdstuk Afvalstoffen volgt in zijn opzet als het ware het product in de afvalfase. Eerst worden de preventieve maatregelen besproken om het ontstaan van afval te voorkomen. Vervolgens komen de regels over het zich ontdoen van en het inzamelen van afvalstoffen. Tenslotte volgen regels over het bewerken, verwerken, vernietigen en storten van afval. Deze laatste categorie is voor de eindverwerkers van afval het belangrijkste. Bedrijven die zich bezig houden met afvalverwerking dienen daartoe over een vergunning op grond van de Wet Milieubeheer te beschikken.

In art. 10.1 van de Wet Milieubeheer is de voorkeursvolgorde voor afvalverwijdering opgenomen: preventie, hergebruik, verbranden en als laatste storten. De wet biedt de mogelijkheid het storten of verbranden van afvalstoffen te verbieden. Verder kunnen producenten en importeurs verplicht worden een product in de afvalfase terug te nemen en op een bepaalde wijze te laten verwijderen. Bedrijven en afvalinzamelaars worden verplicht om afval te scheiden, gescheiden te houden, gescheiden af te geven of ter plaatse op een andere wijze te verwerken.

branding<sup>11</sup> en de Regeling Verbranden Gevaarlijke Afvalstoffen,<sup>12</sup> voor het storten van afval gelden het Besluit Stortverbod Afvalstoffen<sup>13</sup> en het Stortbesluit Bodembescherming,<sup>14</sup> voor compostering geldt onder andere het Besluit kwaliteit en gebruik Overige Organische Meststoffen<sup>15</sup> en voor de verwerking van gevaarlijk afval gelden onder meer het Besluit Aanwijzing Gevaarlijke Afvalstoffen<sup>16</sup> en de Regeling Scheiden en Gescheiden Houden

10. In provinciale milieuverordeningen zijn met name regels opgenomen over de verwijdering van bedrijfsafval en van gevaarlijk afval. Belangrijk voor afvalverwerkers zijn het verbod om bedrijfsafvalstoffen te exporteren naar een andere provincie en regels over het melden van de afgifte of ontvangst van bedrijfsafval en gevaarlijk afval.
11. Begin 1993 is het Besluit Luchtemissies Afvalverbranding (BLA) van kracht geworden. In het BLA zijn eisen en voorschriften met betrekking tot het verbranden van huishoudelijk afval en vergelijkbaar bedrijfsafval opgenomen. De eisen en voorschriften betreffen de emissie van milieuschadelijke stoffen naar de lucht, de constructie van de inrichting, het verbrandingsproces, meten en registreren, berekening naar standaardcondities en handelingen bij overschrijding van emissienormen. De eisen die in het besluit aan de luchtemissies van afvalverbrandingsinstallaties worden gesteld, behoren tot de strengste ter wereld.
12. Regeling Verbranding Gevaarlijke Afvalstoffen (Staatscourant, 1998, 79). De regeling strekt tot het implementeren van de Europese Richtlijn nr. 94/67/EG betreffende de verbranding van gevaarlijke afvalstoffen en is van toepassing op alle installaties waar gevaarlijke afvalstoffen worden verbrand. Dus zowel op afvalverbrandingsinstallaties als ook op energiecentrales waar mede gevaarlijk afval als brandstof wordt gebruikt.
13. Besluit Stortverbod Afvalstoffen (Staatsblad, 1997, 665). Volgens de voorkeursvolgorde voor afvalverwijdering, mogen alleen die afvalstoffen worden gestort die niet in aanmerking komen voor hergebruik, nuttige toepassing of verbranding met energietoezuivering. Om dit te reguleren is het Besluit Stortverbod Afvalstoffen ingevoerd. Dit besluit verbiedt het storten van 32 categorieën afvalstoffen, afkomstig van zowel huishouden als bedrijven. Het tijdstip van inwerkingtreding van het besluit verschilt per categorie. Sinds 1 oktober 1995 geldt het stortverbod voor onder andere reinigbare grond, huishoudelijk afval, gevaarlijke afvalstoffen, papier en karton, gft-afval, verpakkingen, batterijen, banden en autowrakken. Sinds 1 januari 1997 geldt het voor herbruikbaar bouw- en sloopafval, houtafval en tuinbouwfolies.
14. De eisen die aan het storten van afvalstoffen worden gesteld zijn in de loop der jaren steeds strenger geworden. In de Hinderwet van 1952 waren al regels opgenomen over de directe vervuiling van het oppervlaktewater, stank- en stofbestrijding en verspreiding van rook door verbranding op de stortplaats. In 1980 kwam de Richtlijn Gecontroleerd Storten tot stand, in 1985 gevolgd door een aangescherpte versie. In 1993 werden de maatregelen uit deze richtlijn wettelijk vastgelegd in het Stortbesluit Bodembescherming. Het stortbesluit geldt voor alle stortplaatsen die na 1 maart 1995 in exploitatie zijn. De maatregelen in het besluit hebben betrekking op de onder- en bovenafdichting, een controlesysteem voor bodem- en grondwaterverontreiniging, onderhoud en herstel van voorzieningen, de realisatie van financiële zekerheden voor het aanbrengen van een bovenafdichting en de opvang, zuivering en afvoer van peroratiewater. De nazorg van stortplaatsen zal hier op een later tijdstip aan worden toegevoegd (VROM, 1997). Het storten van gevaarlijk afval is nader uitgewerkt in een zogenaamde Grenswaardennotitie. Hierin worden de te storten gevaarlijke afvalstoffen in categorieën ingedeeld, waarbij aan elke categorie een stortplaats met bepaalde voorwaarden is gekoppeld.
15. Het Besluit kwaliteit en gebruik Overige Organische Meststoffen (BOOM) (Staatsblad, 1998, 86) stelt eisen aan de samenstelling van gecomposteerde organische afvalstoffen. Wanneer compost voldoet aan de kwaliteitseisen van het BOOM kan het worden gebruikt als bodemverbeteraar, bijvoorbeeld in de land- en tuinbouw en in groenvoorziening. Compost dat niet voldoet aan het BOOM moet worden gestort.

Gevaarlijke Afvalstoffen.<sup>17</sup> Daarnaast is ten aanzien van afvalstoffen internationale en met name Europese regelgeving van belang. Er is sprake van een toenemende internationalisering van het afvalstoffenrecht. De belangrijkste regeling is wellicht de Europese Verordening op de Overbrenging van Afvalstoffen (EVOA).<sup>18</sup>

### 7.3.3 Milieuregelgeving voor textielveredeling

Omdat de lozing van kleurstoffen en chemicaliën de belangrijkste vorm van milieubelasting is van de textielveredelingsindustrie, is de Wet Verontreiniging Oppervlaktewateren voor deze branche de belangrijkste milieuwet.<sup>19</sup> De materiële normen met betrekking tot de lozing van milieuschadelijke stoffen zijn echter niet in de wet zelf te vinden, maar in de aan bedrijven verleende wvo-vergunningen. Hoewel ieder bedrijf over een eigen vergunning op grond van de wvo beschikt, zijn de belangrijkste voorschriften in de ver-

- 
16. In het Besluit Aanwijzing Gevaarlijke Afvalstoffen (Staatsblad, 1997, 663) wordt aangegeven welke afvalstoffen als gevaarlijk worden aangemerkt.
  17. De Regeling Scheiden en Gescheiden Houden van Gevaarlijke Afvalstoffen (Staatscourant, 1998, 72) vervangt de Regeling Scheiden Gevaarlijke Afvalstoffen (Staatscourant, 1995, 121) die in de praktijk tot een aantal uitvoeringsproblemen leidde. De nieuwe regeling beoogt voor die gevaarlijke afvalstoffen een scheidingsverplichting op te leggen waarvoor dat uit het oogpunt van de bescherming van het milieu en in het bijzonder het aspect van de doelmatige verwijdering van afvalstoffen zinvol is. Op grond van de regeling dient een afvalinzamelaar of -verwerker verschillende categorieën gevaarlijke afvalstoffen gescheiden te houden dan wel bij ontvangst zelf te scheiden. In een bijlage is een lijst met 23 categorieën gevaarlijke afvalstoffen opgenomen. De verplichting tot scheiden geldt niet wanneer kan worden aangetoond dat scheiding technisch of economisch niet haalbaar is. Ook kan in de milieuvergunning van de verplichting worden afgeweken.
  18. De EVOA (PBEG, 1993, L30/1) is op 6 mei 1996 van kracht is geworden. Op grond van deze verordening dienen lidstaten afval dat bestemd is voor definitieve verwijdering in eigen land te verwerken. Om dit te bereiken zijn afvalstoffen in drie categorieën ingedeeld. Voor elke categorie gelden verschillende procedures voor de overbrenging van afvalstoffen uit, naar en door lidstaten van de Europese Unie. Welke procedure gevolgd dient te worden hangt niet alleen af van de aard van de betreffende afvalstof, maar ook van het doel van overbrenging – nuttige toepassing of definitieve verwijdering – en het land waar de afvalstoffen naar toe gaan (Van den Anker en Hoogenboom, 1997:53). De drie categorieën afvalstoffen zijn vastgelegd in een zogenaamde groene, oranje en rode lijst. De afvalstoffen in de groene lijst mogen indien bestemd voor hergebruik of nuttige toepassing zonder verplichtingen en formaliteiten geïmporteerd en geëxporteerd worden. De stoffen in de oranje en rode lijst mogen niet zomaar over de grens worden gebracht. Voor elke overbrenging moet toestemming zijn verleend en/of een melding worden gedaan aan het Internationaal Meldpunt Afvalstoffen.
  19. Andere voor de textielveredelingsindustrie belangrijke milieuwetten zijn de Bestrijdingsmiddelenwet, het Besluit Emissie-eisen Stookinstallaties (BEES) en ten aanzien van afvalstoffen hoofdstuk 10 van de Wet Milieubeheer. Een aantal bedrijven maakt gebruik van bestrijdingsmiddelen bij de veredeling van textiel, bijvoorbeeld motwerend middel. De opslag en het gebruik hiervan moeten voldoen aan de Bestrijdingsmiddelenwet. Ongeveer de helft van de textielveredelingsbedrijven beschikt over een stookinstallatie en valt daarom onder het BEES. In alle textielveredelingsbedrijven komen afvalstoffen vrij en daarom gelden de bepalingen inzake de verwijdering van afvalstoffen in de Wet Milieubeheer.

gunning voor alle textielveredelingsbedrijven gelijk. Het model voor deze branchespecifieke voorschriften is vastgesteld door de Coördinatiecommissie Uitvoering Wet Verontreiniging Oppervlaktewateren (cuwvo). Hieronder zal worden ingegaan op deze bepalingen van de cuwvo met betrekking tot het afvalwater van textielveredelingsbedrijven.

#### *De bepalingen van de cuwvo*

In 1988 en 1993 bracht de cuwvo rapporten uit over de afvalwaterproblematiek binnen de textielveredelingsindustrie.<sup>20</sup> Door de commissie is onderzoek gedaan naar de technische mogelijkheden voor het terugdringen van de verontreiniging van het afvalwater van textielveredelingsbedrijven. De commissie heeft vervolgens twee soorten saneringsmethoden gepresenteerd: de aanpak van de lozing van milieuschadelijke stoffen in het afvalwater en het terugdringen van de lozing van kleurstoffen.

De aanpak van de lozing van milieuschadelijke stoffen dient te geschieden door deze stoffen te vervangen door milieuvriendelijke alternatieven. Hiertoe moeten alle door de textielveredelingsbedrijven gebruikte stoffen worden getoetst op milieubezwarende eigenschappen. De als milieubezwaarlijk gekwalificeerde stoffen dienen te worden vervangen door stoffen die niet milieubezwaarlijk zijn. Stoffen die als milieubezwarend worden beschouwd, mogen niet langer in het afvalwater voorkomen. Stoffen waarvan de milieugegevens nog niet bekend zijn, worden als vermoedelijk milieubezwarend aangemerkt en mogen dus evenmin geloosd worden. Indien er geen vervangende producten op de markt zijn, zal de emissie van deze producten dienen te worden teruggedrongen met toepassing van de 'beste bestaande technieken'. Indien het producten betreft die slechts zijn toegelaten onder voorwaarde dat ze niet worden geloosd, zullen deze afvalwaterstromen dienen te worden ingezameld en afgevoerd als gevaarlijke stoffen (cuwvo, 1993:7).

De beëindiging van de lozing van kleurstoffen dient te geschieden door het terug winnen van kleurstofconcentraten, gevolgd door zuivering van het kleurstofhoudend afvalwater. De cuwvo verwacht dat met deze maatregelen ten minste 90% van de lozing van kleurstoffen kan worden teruggedrongen. De maatregelen om kleurstoffen uit het afvalwater te verwijderen zijn echter

---

20. De cuwvo heeft tot taak de nodige eenheid van beleid te bevorderen ten aanzien van onderwerpen die bij de uitvoering van de Wet Verontreiniging Oppervlaktewateren door de daarmee belaste overheidsorganen een gelijke benadering vragen. In de cuwvo zijn de volgende instanties vertegenwoordigd: Unie van Waterschappen, Interprovinciaal Overleg, Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Directoraat-generaal Milieubeheer (vrom) en Rijkswaterstaat. Er is een aantal werkgroepen ingesteld, waarvan er één belast is met de coördinatie van het beleid met betrekking tot emissies. Binnen de werkgroep is een sub-werkgroep Textielveredeling ingesteld, waaraan naast de overheid ook de brancheverenigingen KRL en VNTF (tapijtindustrie) deelnamen.

relatief duur. Vanuit technisch oogpunt gezien is een aantal maatregelen goed realiseerbaar. De financieel-economische haalbaarheid van deze maatregelen moet volgens de cuwvo echter worden beoordeeld op basis van de door de individuele bedrijven over te leggen saneringsplannen (cuwvo, 1993:9).

Het cuwvo-rapport is een leidraad voor vergunningverlenende instanties. Dit betekent dat het aanbevelingen bevat voor de voorschriften die de waterschappen en Rijkswaterstaat in hun wvo-vergunningen aan textielveredelingsbedrijven kunnen opnemen. Wanneer een bedrijf aan deze voorschriften voldoet, kan een vergunning voor onbeperkte tijdsduur worden verleend. Heeft een bedrijf de noodzakelijke saneringsinspanningen nog niet getroffen, dan wordt een tijdelijke vergunning voor vijf jaar verleend. Daarna kunnen vergunningen voor onbeperkte tijdsduur worden verleend. Vrijwel alle tot nu toe verleende vergunningen zijn tijdelijke vergunningen. De uitvoering van de stoftoetsing en de vervanging of verwijdering uit het afvalwater van de als milieubezwaarlijk geclassificeerde stoffen dienen binnen twee jaar na het van kracht worden van de wvo-vergunning te zijn doorgevoerd. Voor het terughouden van kleurstofconcentraten en de sanering van het overige kleurstofhoudend afvalwater dienen saneringsplannen opgesteld te worden. Respectievelijk één jaar en vijf jaar later dient de lozing van kleurstofconcentraten te zijn beëindigd en moet een kleurstofreductie van 90% zijn bereikt.

#### 7.3.4 Branchespecifieke arboregeling

Op het terrein van de arbeidsomstandigheden is er geen specifieke regelgeving voor de branches afvalverwerking en textielveredeling zoals dat bij het milieu wel het geval is. Wel staan in het Arbobesluit<sup>21</sup> en de Arboregeling<sup>22</sup> voorschriften met betrekking tot het werken met gevaarlijke stoffen. Deze voorschriften zijn in het bijzonder van belang voor afvalverwerkende en textielveredelende bedrijven die met dergelijke stoffen werken. Ook de voorschriften met betrekking tot fysische factoren zoals luchtverversing, verlichting en schadelijk geluid zijn van belang voor afvalverwerkende en textielveredelende bedrijven. Deze voorschriften zijn nader uitgewerkt in beleidsregels. De Arbeidsinspectie gebruikt de beleidsregels ter motivering en concretisering van een aantal algemene bepalingen in de Arbowet, het Arbobesluit en de Arboregeling. De beleidsregels zijn dus niet algemeen verbindend en bevatten geen verplichtingen voor bedrijven, maar geven slechts aan hoe de Arbeidsinspectie uitleg geeft aan de wettelijke bepalingen. Als bedrijven deze uitleg volgen, mag men er vanuit gaan dat de betreffende wettelijke bepalingen

---

21. Staatsblad, 1997, 60.

22. Staatscourant, 1997, 63.

op voldoende wijze worden nageleefd. Bedrijven die zich niet aan de beleidsregels houden, zullen moeten aantonen dat de manier waarop zij de arbozorg op dat punt gestalte geven minimaal even goed is als de beleidsregels voorschrijven. Voorbeelden van beleidsregels zijn de beleidsregels inzake de omgang met en opslag van gevaarlijke stoffen en die inzake het voorkómen of beperken van schadelijk geluid.

Vóór de totstandkoming van het Arbobesluit en de Arboregeling waren beleidsregels te vinden in een groot aantal zogenaamde Publicatie-bladen, die de Arbeidsinspectie bij zijn werk hanteerde. Deze uitgaven waren gebaseerd op de oude uitvoeringsbesluiten en uitvoeringsregelingen op basis van de Arbowet. Een publicatieblad dat relevant was voor de textielveredelingsbranche had betrekking op het chemisch reinigen van textiel.

#### 7.3.5 *Conclusie*

In deze paragraaf is bij wijze van inleiding een korte schets gegeven van de voor de branches afvalverwerking en textielveredeling geldende milieu- en arbovoorschriften. Er is daarbij nog geen oordeel gegeven over de naleefbaarheid van de regelgeving of een relatie gelegd tussen de aard van de voorschriften en de mate van regelnaleving. De relatie tussen de aard van milieu- en arbovoorschriften en regelnaleving zal in de volgende paragrafen centraal staan.

### 7.4 VERGUNNINGVERLENING

#### 7.4.1 *Inleiding*

Naast branchespecifieke milieuregels zijn er ook nog milieuregels die specifiek voor een bedrijf gelden. Deze voorschriften staan in de milieuvergunningen. In feite zijn de meeste milieuvoorschriften waaraan een onderneming dient te voldoen, te vinden in de milieuvergunningen. De vergunningverlening aan ondernemingen is de belangrijkste vorm van uitvoering van algemene milieuregelgeving en tegelijkertijd is het nadere normstelling. De kwaliteit van de vergunning en de daarin opgenomen voorschriften is een belangrijke voorwaarde voor de naleving van milieuregels (Van de Peppel, 1995:161). De ene milieuvergunning is vanwege de hoeveelheid of aard van de daarin opgenomen voorschriften makkelijker na te leven dan de andere. Een moeilijk naleefbare vergunning zal vermoedelijk eerder worden overtreden dan een vergunning waarvan de naleving nauwelijks enige inzet vereist. Een goed op de bedrijfssituatie aansluitende vergunning blijkt beter te worden nageleefd dan een vergunning waarin onredelijke of irrelevante voor-

schriften zijn opgenomen. Onduidelijke en gebrekkig handhaafbare normen kunnen gelegenheid geven tot overtreding. Een vergunning die niet alle vergunningplichtige bedrijfsactiviteiten dekt, leidt automatisch tot overtredingen en gedoogsituaties. Ook beschikt niet elk bedrijf, ondanks een wettelijke plicht, over een vergunning.

In deze paragraaf zal aan de hand van eerder onderzoek ingegaan worden op vergunningverlening en regelnaleving. Vervolgens wordt gekeken naar de kwaliteit van de vergunningverlening in de branches textielveredeling en afvalverwerking.

#### 7.4.2 *Vergunningverlening en regelnaleving*

Uit onderzoek van onder andere de Algemene Rekenkamer blijkt dat de kwaliteit van de vergunningverlening nog al eens tekortschiet.<sup>23</sup> De kwaliteit van vergunning kan worden beoordeeld aan de hand van lengte van de procedure van verlening, aspecten als afstemming van verschillende vergunningen, de duidelijkheid en handhaafbaarheid van de in de vergunning opgenomen voorschriften, de dekkingsgraad en aansluiting op de feitelijke bedrijfs-situatie en dergelijke. Daarnaast hebben vergunningverleners vaak niet voldoende kennis om een passende vergunning op te stellen, noch hebben zij de bedrijfseconomische kennis om te weten wat haalbaar is voor een bedrijf (Huitema en Van Snellenberg, 1997).

In 1994 heeft de Algemene Rekenkamer de verlening van vergunningen door de Rijksoverheid onderzocht. In totaal werden in wet- en regelgeving 550 rijksvergunningstelsels gevonden, waaruit een steekproef van honderd werd getrokken. Naast het onderzoek bij vergunningverleners heeft de Rekenkamer aan de hand van vijf vergunningstelsels onderzoek gedaan naar de ervaringen van vergunninghouders met de wijze waarop vergunningen worden verleend. De Rekenkamer concludeert dat de uitvoering van de verlening van vergunningen op een aantal belangrijke punten tekortschiet. Het onderzoek geeft een beeld van een op dit punt middelmatig presterende overheid. Zo ontving 71% van de vergunninghouders de vergunning te laat, een kwart tot een derde vond de leges te hoog en slechts bij 18% had controle op de aangeleverde gegevens voor de aanvraag van de vergunning plaatsgevonden. Een kwart van de vergunninghouders zei zich wel eens niet aan de voorschriften te houden.

Uit onderzoek in de verfindustrie blijkt dat met name een positief oordeel over de economische en technische haalbaarheid van naleving van de milieuvergunning een belangrijke voorwaarde is voor naleving van de milieuvergunning.

---

23. Tweede Kamer, 1995–1996, 24 656, nrs. 1–2.

Dure of technisch slecht uitvoerbare voorschriften verkleinen de kans op naleving door het bedrijf (Van de Peppel, 1995:160).

Ondernemingen spelen overigens een belangrijke rol bij de totstandkoming van vergunningen. De vergunning is gebaseerd op de vergunningsaanvraag van de onderneming, doorgaans maakt de aanvraag zelfs deel uit van de vergunning. De totstandkoming van een milieuvergunning vindt vrijwel zonder uitzondering plaats in een interactieproces tussen onderneming en vergunningverlener. Ondernemingen kunnen dus invloed uitoefenen op de inhoud van de vergunning. Van Snellenberg en Van de Peppel (1999:58) omschrijven de procedure van vergunningverlening:

‘De start ervan is in het algemeen een voornemen van een bedrijf om een nieuwe activiteit te ondernemen of een bestaande activiteit uit te breiden. Na melding van dit voornemen bij de vergunningverlener wordt in een vooroverleg allereerst een globale inschatting gemaakt of het voornemen wel past binnen het gemeentelijke bestemmingsplan en of de geraamde milieugevolgen niet te groot zijn. Meestal dient een bedrijf pas daarna een vergunningaanvraag in. De vergunningaanvraag omvat onder meer een beschrijving van de voorgenomen activiteit en de daaraan verbonden milieurelevante aspecten. Op basis van de vergunningaanvraag en eventuele aanvullingen daarop, worden twee besluiten genomen. Eerst wordt (nogmaals) vastgesteld of de negatieve milieugevolgen van de voorgenomen activiteit in voldoende mate kunnen worden voorkomen of beperkt door aan de vergunning te verbinden voorschriften. Indien dat niet het geval is kan worden besloten de vergunning te weigeren; tevens is mogelijk om een dergelijke situatie, eventueel tijdelijk, te gedogen. Wel moet in dat geval een expliciete gedoogverklaring worden afgegeven, waaraan ook voorwaarden verbonden kunnen worden. Als de vergunninghouder van mening is dat de milieuschade in voldoende mate kan worden voorkomen, dan moet voordat de vergunning kan worden verleend worden vastgesteld welke maatregelen het bedrijf daartoe moet treffen. Ook hierover is vaak uitgebreid overleg. De noodzakelijke maatregelen worden uiteindelijk verwoord in aan de vergunning te verbinden voorschriften. Het resultaat is niet zelden een dik pak papier met honderden, zeer gedetailleerde voorschriften.’

Een bedrijf kan tegen (vermeend onredelijke) vergunningsvoorschriften beroep instellen. Ontbreekt het een bedrijf daarvoor echter aan de financiële middelen, de juridische expertise of gewoon de moed, dan kan dat aanleiding zijn om verzet te uiten door de betreffende voorschriften niet na te leven (Van Snellenberg en Van de Peppel, 1999:63). Het indienen van beroepschriften kan een vergunningverleningprocedure behoorlijk vertragen. Een voor-



beeld van een door beroep vertraagde verleningprocedure vinden we terug bij TO2.

In 1988 heeft TO2 een aanvraag ingediend voor een nieuwe, de gehele inrichting omvattende Hinderwetvergunning. Deze aanvraag was volgens de gemeente echter volstrekt onvolledig. Op deze aanvraag is door de gemeente een ontwerpbesikking genomen, waarin vermeld stond dat de gemeente voornemens was de gevraagde vergunning te verlenen onder bepaalde voorschriften, met name het aanbrengen van een aantal schoorstenen op de fabriekshal van TO2 ter bestrijding van geuroverlast. Tegen deze ontwerpbesikking heeft TO2 een bezwaarschrift ingediend.<sup>24</sup> De bezwaren van TO2 kwamen er op neer dat het bedrijf de noodzaak van de in de voorschriften gevraagde maatregelen niet onderschreef, dat deze maatregelen onnodige financiële consequenties met zich meebrachten en dat de voorschriften onnodig gedetailleerd waren. Daarna werd er overlegd, maar de gemeente en het bedrijf werden het niet met elkaar eens. Het bedrijf overlegde allerlei rapportages van geur- en geluidsonderzoeken waaruit moest blijken dat de gevraagde voorschriften niet nodig waren. Het bezwaarschrift meewegend, nam de gemeente vervolgens een tweede ontwerpbesikking. De gemeente liet daarin meewegen dat TO2 de grootste werkgever is in de gemeente. Maar ook tegen deze besikking werden door TO2 een bezwaarschrift ingediend. TO2 stelde dat de nieuwe vergunning het in werking zijn van de inrichting onmogelijk maakte, althans onnodig beperkte.

Met gedeeltelijke verwerping van de diverse bezwaren werd medio 1990 de Hinderwetvergunning verleend. De belangrijkste voorschriften daarbij stelden dat TO2 een aantal schoorstenen van 25 meter boven het maaiveld diende te plaatsen of anderszins geuroverlast diende te bestrijden en een akoestisch onderzoek diende te verrichten waarna een plan van aanpak ter bestrijding van de geluidsoverlast gemaakt moest worden. Verder bevatte de vergunning voorschriften voor de opslag van chemicaliën en moest TO2 binnen vier maanden na het van kracht worden van de vergunning een bodemonderzoek te laten verrichten. De gevraagde maatregelen leidden tot een verdere verharding van de opstelling van TO2. Het bedrijf bleef beweren dat datgene wat de gemeente verlangde ten eerste onnodig en ten tweede onbetaalbaar zou zijn. Het zou de ondergang van het bedrijf betekenen. Tegen de vergunning heeft TO2 dan ook beroep ingesteld bij de toenmalige Afdeling Geschillen van bestuur van de Raad van State. Voorts is een verzoek tot schorsing en het treffen van een voorlopige voorziening ingediend bij de Voorzitter van de Afdeling Geschillen van bestuur. De Voorzitter van de Afdeling Geschillen van bestuur heeft eind 1990 een voorlopige voorziening getroffen, waarbij een aantal voorschriften werden gewijzigd. Daardoor is een ge-

---

24. Volgens huidig recht is het niet meer mogelijk om tegen een ontwerpbesluit een bezwaarschrift in te dienen. Nu kunnen 'bedenkingen' tegen een ontwerpvergunning worden ingediend (zie art. 7:1 lid 1 AWB, art. 3:24 lid 1 AWB en art. 8:6 WM).

deelte van de vergunning van kracht geworden. Medio 1993 besliste de Afdeling Geschillen van bestuur van de Raad van State in de bodemprocedure, waarbij een aantal voorschriften van de vergunning werden vernietigd en de Afdeling zelf in de zaak voorzag door zelf vervangende voorschriften te formuleren. Voor het overige werden de beroepen verworpen. Vijf jaar na de aanvraag was de vergunning daarmee eindelijk van kracht.

Tenslotte is de communicatie tussen bedrijf en vergunningverlener belang voor de totstandkoming van de vergunning en de naleving ervan. Communicatie bij de vergunningverlening heeft bijvoorbeeld betrekking op het gebruik maken van de kennis van het bedrijf door de vergunningverlener en het doorspreken van de ontwerpbeslissing voor de openbaarmaking.

Nouws en De la Fuente (1996) hebben in een grootschalig onderzoek naar ruim 750 vergunningverleningsituaties onder andere gekeken naar de communicatie tussen bedrijven en vergunningverleners. Het onderzoek laat zien dat in 72% van de gevallen het bedrijf vindt dat de vergunningverlener voldoende gebruik heeft gemaakt van de kennis van het bedrijf. Als niet genoeg van de kennis gebruik wordt gemaakt, geven bedrijven als commentaar dat de ambtenaar wat eenzijdig naar regeltjes en voorschriften kijkt, dat de ambtenaar geen kennis heeft van de branche waarin het bedrijf actief is of dat de ambtenaar geen verstand heeft van wetgeving. Meer dan de helft van de bedrijven zegt dat de vergunningverlener voor de openbaarmaking nog bepaalde voorschriften met het bedrijf heeft doorgesproken. In bijna de helft van de gevallen dat dit is gebeurd is, zijn er daadwerkelijk wijzigingen aangebracht in de (ontwerp)vergunning. Bij 40% van de bedrijven is de vergunning naar het oordeel van de bedrijven geheel of gedeeltelijk op maat gemaakt.

Bijna 70% van de bedrijven vindt de eisen die in de vergunning zijn gesteld redelijk, terwijl 25% de eisen (deels) onredelijk vindt. De eisen vindt men vaak onredelijk omdat maatregelen niet logisch zijn of klinken, omdat de eisen niet in verhouding staan tot de grootte van het bedrijf, omdat niet over alternatieven gesproken kan worden of omdat men de kosten van de maatregelen te hoog vindt (Nouws en De la Fuente, 1996:44).

#### *Stijlen van vergunningverlening*

In het kader van de evaluatie van de Wet Milieubeheer zijn onder de noemer 'De milieuvergunning in bedrijf' diverse onderzoeken verricht naar de relatie tussen de (verlening van de) milieuvergunning en het milieugedrag van bedrijven (De Bruijn e.a., 1992; Ten Heuvelhof e.a., 1994; Arentsen e.a., 1994; Huitema en Van Snellenberg, 1996; Nouws en De la Fuente, 1996).<sup>25</sup> Uit deze onderzoeken blijkt dat de vergunning en de wijze van verlening van invloed is op het milieugedrag van bedrijven.

In de onderzoeken wordt een onderscheid gemaakt tussen verschillende 'bedrijfsoriëntaties' en 'vergunningverleningstijlen'. De bedrijfsoriëntatie betreft het milieugedrag van bedrijven en daarbij wordt een onderscheid gemaakt in koplopers (meer doen dan wettelijk is verplicht), volgers (alleen doen wat wettelijk is verplicht) en achterblijvers (het negeren van de milieubelasting en uitsluitend gericht op bedrijfscontinuïteit).<sup>26</sup> Voor wat betreft stijlen van vergunningverlening wordt door Arentsen e.a. (1994) en Huitema en Van Snellenberg (1996) een onderscheid gemaakt in een initiërende stijl, een stimulerende stijl en een stimulerende/corrigerende stijl.<sup>27</sup> Nouws en De la Fuente (1996) onderscheiden een opleggende, onderhandelende, coachende en samenwerkende stijl.<sup>28</sup> De vergunningsstijlen zouden volgens de onderzoekers moeten worden gekoppeld aan het milieugedrag van bedrijven: achterblijvers moeten met een initiërende of opleggende stijl worden benaderd, volgers met een stimulerende of onderhandelende c.q. coachende stijl en koplopers met een stimulerende/corrigerende of samenwerkende stijl. Indien het milieugedrag van bedrijven en de stijl van vergunning ver-

25. Het onderzoek van Arentsen e.a. (1994) betrof 4 casestudies, waaronder een textielveredelingsbedrijf. Het onderzoek van Nouw en De La Fuente (1996) een grootschalig onderzoek naar ruim 750 vergunningverleningsituaties in acht bedrijfstakken, waaronder de afvalverwerking.
26. Het gaat bij de onderzoeken 'De milieuvergunning in bedrijf' om het milieugedrag van bedrijven, hetgeen geoperationaliseerd is als de relevante technische en organisatorische maatregelen die een bedrijf heeft genomen om de milieubelasting te beperken. Dit is dus niet hetzelfde als de mate van naleving van milieuregels.
27. Een initiërende stijl is een soms dwingende strategie. Deze zou goed passen bij bedrijven waarvan de oriëntatie louter is gericht op bedrijfscontinuïteit. Deze strategie zou er met name op gericht moeten zijn om deze bedrijven binnen het kader van de milieuwetgeving in strikte zin te brengen. Een stimulerende strategie zou goed passen bij bedrijven waarvan de overheersende oriëntatie gericht is op de milieuwetgeving in strikte zin. Deze strategie is er dan op gericht bedrijven verder te brengen. Een gecombineerd stimulerende en corrigerende strategie zou goed passen bij bedrijven waarvan de overheersende oriëntatie verder gaat dan de milieuwetgeving. Het gaat dan met name om bedrijven die een bedrijfsintern milieuzorgsysteem hebben en die in hun bedrijfsstrategie bijvoorbeeld aandacht besteden aan ketenbeheer. Het bevoegde gezag zou deze bedrijven kunnen blijven stimuleren en wellicht soms corrigeren als bedrijfsbeslissingen ondanks de oriëntatie de verkeerde kant op dreigen te gaan. Aan deze vergunningverleningstijlen wordt geen precieze invulling gegeven, maar wel worden voor iedere beleidsstijl een aantal noodzakelijke voorwaarden genoemd om de betreffende stijl te kunnen toepassen, zoals met betrekking tot capaciteit, deskundigheid, en dergelijke.
28. Een opleggende stijl betekent het eenzijdig opleggen van een gedetailleerde vergunning, onder dreiging van strikt toezicht en sanctiëring bij overtreding. De onderhandelende stijl betekent een minder gedetailleerde vergunning, maar wel met regelmatig toezicht op de naleving. De vergunning stimuleert de invoering van bedrijfsinterne milieuzorg. Het optreden van de vergunningverlenende ambtenaren wordt gekenmerkt door verduidelijking en overtuiging. Bij de coachende stijl is sprake van vertrouwen in het milieubewustzijn en de milieuzorg door het bedrijf. Doelvoorschriften vormen de kern van de vergunning en het optreden richt zich op stimulering van meer proactieve aspecten van milieuzorg. De samenwerkende stijl staat in het teken van *Total Environmental Management*: de naleving van milieuvoorschriften wordt verzekerd door het volledig geïntegreerde en gecertificeerde milieuzorgsysteem. De vergunning is gekoppeld aan het milieuzorgsysteem, het bedrijf controleert zelf de naleving (Nouws en De la Fuente, 1996:18-19).

lening niet goed op elkaar aansluiten, zou dit negatieve gevolgen kunnen hebben voor de naleving. Nouws en De la Fuente constateren echter dat er in de praktijk geen verband is tussen het milieugedrag van een bedrijf en de stijl van vergunningverlening. Koplopende bedrijven kunnen geconfronteerd worden met een opleggende stijl en achterblijvers met een samenwerkende stijl. 'Naar verwachting moet dit in een aantal gevallen de bedrijven demotiveren om verdergaande proactieve milieumaatregelen te nemen, worden defensieve, achterlopende bedrijven niet geconfronteerd met de consequenties van hun lakse houding, en spint in ieder geval het milieu geen enkel garen bij deze mismatch.' (Nouws en De la Fuente, 1996:8).

#### 7.4.3 *Vergunningverlening in de afvalverwerkingbranche*

Bedrijven die zich bezighouden met de inzameling en/of be- of verwerking van afvalstoffen dienen daarvoor over een vergunning op grond van de Wet Milieubeheer te beschikken. Vóór de invoering van hoofdstuk 10 over afvalstoffen diende een bedrijf te beschikken over een vergunning op basis van de Afvalstoffenwet als het niet-gevaarlijk afval betrof en een vergunning op basis van de Wet Chemische Afvalstoffen wanneer het om gevaarlijk afval ging. Belangrijke bepalingen in de vergunning van afvalverwerkende bedrijven zijn de voorschriften betreffende acceptatie en verwerking van afvalstoffen.

Een voorbeeld is de vergunning van AO2 die het bedrijf begin jaren negentig werd verleend. Op grond van deze vergunning was AO2 verplicht alle afvalstoffen te accepteren welke in de vigerende provinciale plannen voor de verwijdering van afvalstoffen werden aangewezen, mits in overeenstemming met de vergunning. Verder was in de vergunning een limitatieve lijst opgenomen van de afvalstoffen die AO2 mocht accepteren. Deze aanvoer werd beperkt tot nader omschreven soorten slib, nader omschreven soorten agrarische, industriële en huishoudelijke bijproducten en afvalstoffen (waaronder gft-afval), nader omschreven plantsoenafval, kalkhoudende stoffen (gips, schuimaarde en kalk) en mengstoffen (zoals houtsnippers). Deze afvalstoffen mochten alleen worden geaccepteerd voor zover ze afkomstig waren uit de provincie of wanneer voor afval van buiten de provincie een ontheffing op grond van de provinciale verordening bedrijfsafvalstoffen was verleend. Afvalstoffen die niet onder de in de lijst genoemde categorieën vielen, mochten niet worden aangevoerd. 'Vergelijkbare' stoffen mochten na voorafgaande toestemming wel worden geaccepteerd. Tenslotte mocht per jaar in totaal 750.000 ton afvalstoffen worden geaccepteerd. Verwerking van deze afvalstoffen diende onder de in de vergunning genoemde voorwaarden plaats te vinden.

AO2 interpreteerde de limitatieve lijst van te accepteren afvalstoffen in de vergunning ruim. Niet altijd was duidelijk welke afvalstoffen nu wel en niet onder de in de vergunning genoemde categorieën vielen. Over de interpretatie van de lijst ontstonden vele malen discussies met de provincie. Het accepteren van niet toegestane afvalstoffen en teveel afvalstoffen leidde tot problemen bij de verwerking. De verdenking van overtreding van vergunningvoorschriften hield dan ook in dat AO2 in strijd met vergunning bepaalde afvalstoffen zou hebben geaccepteerd en verwerkt, waaronder visafval, eierresten, slootvuil, stenen, afgekeurd gft-afval en verontreinigde aardappels. Daarnaast werd AO2 verdacht van het accepteren en be- en/of verwerken van gevaarlijk afval, namelijk veegvuil van een luchthaven en nitraat houdende klei. Bovendien zou het bedrijf valsheid in geschrifte hebben gepleegd door het opmaken van valse documenten en het gebruik hiervan bij de acceptatie van verschillende stoffen die het bedrijf niet mocht accepteren.

In het verleden is er veel kritiek geuit op de verlening van milieuvergunningen in de afvalverwerkingbranche. Tekortkomingen waren onder andere een gebrekkige afstemming tussen de verschillende vergunningverlenende instanties, tegenstrijdigheden in de vergunningen, vage en dus moeilijk handhaafbare voorschriften en sterk gedateerde vergunningen. Vooral in de zaak TCR is de vergunningverlening sterk bekritiseerd (Algemene Rekenkamer, 1996:23–24; Ten Heuvelhof e.a., 1996; Eshuis en Van den Berg, 1996; Commissie Biesheuvel, 1997).

Deze kritiek betreft zowel het proces van vergunningverlening als de inhoud van de vergunningen zelf. TCR diende te beschikken over vergunningen op grond van de Hinderwet, de Wet Luchtverontreiniging, de Wet Chemische Afvalstoffen en de Wet Verontreiniging Oppervlaktewateren. Het proces van vergunningverlening verliep moeizaam en zeer langzaam. De afwikkeling van sommige vergunningaanvragen heeft veel te lang geduurd. De wettelijke termijn van zeven maanden is bij alle wvo-vergunningaanvragen zeer ruim overschreden (Ten Heuvelhof e.a., 1996:85). Het proces verliep ook moeizaam en langzaam vanwege de vele beroepsprocedures die TCR tegen de nieuwe vergunningen instelde. Opvallend is dat diverse overheidsorganen tegen elkaars vergunningen in beroep gingen (Ten Heuvelhof e.a., 1996:73). Doordat de vergunningen pas laat werden verleend, was TCR enige tijd zonder vergunning in bedrijf. Ook na de vergunningverlening werden sommige bedrijfsactiviteiten niet geheel gedekt door de vergunningen. Hierdoor ontstonden ongewenste gedoogsituaties.

De voorschriften in de vergunningen van TCR waren veelal ontoereikend. In de WCA-vergunning werd bijvoorbeeld toegestaan landstromen te accepteren afkomstig van 'schoonmaakactiviteiten'. Dit begrip is uiterst rekbaar en werd in de

vergunning niet nader omschreven. Ook de begrippen 'mengen' en 'opbulken' zijn onvoldoende afgebakend. Verder ontbraken in de vergunning adequate eisen ten aanzien van de administratieve inrichting van het verwerkingsproces. Op grond van de vergunning moest TCR binnen een maand na het van kracht worden van de vergunning een voorstel voor de opzet en uitvoering van deze administratie toe te sturen aan het ministerie van VROM. Het voorstel dat TCR toezond, was uiterst beperkt. Het bevatte geen beschrijving van registratiesystemen, registratiemomenten en registratiewijze. Het ministerie van VROM heeft hier verder niets aan gedaan (Eshuis en Van den Berg, 1995:88).

Verder waren de verschillende milieuvergunningen ten aanzien van de acceptatie en de verwerking van afvalstoffen inhoudelijk onvoldoende op elkaar afgestemd. Het vergunningensysteem werd door betrokkenen omschreven als 'gatenkaas.' (Ten Heuvelhof e.a., 1996:85; Commissie Biesheuvel, 1997:13). Vergunningen werden ook onvoldoende getoetst op handhaafbaarheid. Zo waren in de wvo-vergunning vooral doel- en nauwelijks middelvoorschriften opgenomen, waarmee de controle op verdunnen of mengen van afvalstoffen moeilijk werd. Rijkswaterstaat noemde de acceptatiecriteria niet handhaafbaar. De boekhouding en bepaalde delen van het productieproces waren niet in de vergunning opgenomen, waardoor de controle op mengen en opbulken niet mogelijk was (Commissie Biesheuvel, 1997:14). De mogelijkheden tot een adequate handhaving van de wvo-vergunning werden verder beperkt door het ontbreken van een Afvalstoffenwetvergunning (Eshuis en Van den Berg, 1995:89).

De Algemene Rekenkamer concludeert na onderzoek bij zeven andere havenontvangstinstallaties dat evenals bij TCR sprake was van een moeizaam en langzaam proces van vergunningverlening, van onduidelijkheden in de normstelling, van onvoldoende inhoudelijke afstemming tussen de vergunningen en van vergunningen die niet aansloten bij de actuele bedrijfssituatie.<sup>29</sup>

Naar aanleiding van de TCR-affaire is door de Inspectie Milieuhygiëne in samenwerking met Rijkswaterstaat, provincies en de Accountantsdienst van het ministerie van VROM een onderzoek uitgevoerd bij tien gevaarlijk afvalverwerkende bedrijven (Inspectie Milieuhygiëne 1998). Onderzocht is of de bedrijven hun milieuvergunningen naleven en of de kwaliteit van de verleende milieuvergunningen mede waarborgen biedt om ongewenste situaties zoals bij TCR te voorkomen. Bij het onderzoek zijn geen structurele overtredingen, zoals bij TCR, geconstateerd. De onderzochte bedrijven kunnen zich echter achteraf onvoldoende verantwoorden over de handelingen die zij uitvoeren met afvalstoffen. In de vergunningsanalyse is gekeken naar de mate van inzichtelijkheid van de vergunningen met het oog op duidelijkheid en

---

29. Tweede Kamer, 1995-1996, 24 715, nrs. 1-2.

handhaafbaarheid, de toetsing van de aangevraagde activiteiten aan wet- en regelgeving en de vertaling hiervan in vergunningvoorschriften alsmede de inhoudelijke afstemming van de milieuvergunningen. Uit het onderzoek bleek dat de ruime en onduidelijke voorschriften uit de milieuvergunning van TCR niet meer voorkwamen. De TCR-zaak heeft duidelijk geleid tot een verbetering van de kwaliteit van de vergunningen voor havenontvangstinstallaties.

Een minder positieve constatering was dat de onderzochte WM-vergunningen over het algemeen geen volledig inzicht boden in welke afvalstromen onder welke beperkingen mogen worden geaccepteerd. Dit leidt tot onduidelijkheden en bemoeilijkt de handhaafbaarheid van de vergunning. De mate waarin de vergunningverlenende instanties hebben gezorgd dat de naleving controleerbaar en afdwingbaar is, laat zowel voor de WM-vergunningen als, in mindere mate, voor de WVO-vergunningen te wensen over. Ook de inhoudelijke afstemming van WM- en WVO-vergunningen was nog onvoldoende. Verder bleek dat, evenals bij TCR, onvoldoende gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheid om acceptatie- en registratieplannen te verlangen, teneinde de bedrijfsvoering en de naleving van voorschriften met betrekking tot het be- en verwerken controleerbaar en inzichtelijk te maken. Als gevolg hiervan wordt geconcludeerd dat de milieuvergunningen over het algemeen (on)voldoende waarborgen bieden om ongewenste situaties te voorkomen.

De scherpe kritiek op de vergunningen in de afvalverwerkingbranche heeft er volgens enkele respondenten toe geleid dat sommige vergunningverleners zeer terughoudend zijn geworden met het verlenen van vergunningen aan verwerkers van gevaarlijk afval. Een verwerker van gevaarlijk afval heeft begin 1994 een aanvraag voor een revisievergunning aangevraagd. Aanvankelijk verliep het overleg voorspoedig, maar na alle commotie rond de zaak TCR stelde het bevoegd gezag zich veel terughoudender op. Pas na dreiging met schadeclaims door het bedrijf is de vergunning eind 1997 verleend.

De gebreken bij de vergunningverlening aan afvalverwerkende bedrijven blijken ook uit enkele casestudies.

Elke vestiging van AO2 beschikte over eigen milieuvergunningen. De verlening van de milieuvergunningen voor de hoofdvestiging van de AO2 is altijd problematisch verlopen en heeft geleid tot eindeloze juridische procedures. Ten behoeve van de verwerking van zuiveringsslib en andere organische afvalstoffen op deze locatie heeft de provincie AO2 in december 1989 een vergunning op grond van de Afvalstoffenwet verstrekt. Als gevolg van de door AO2 en omwonenden ingestelde beroepen en ingediende schorsingsverzoeken is deze vergunning medio 1990 na een uitspraak van de Voorzitter van de Afdeling voor

de Geschillen van bestuur van de Raad van State van kracht geworden. Door de vele beroepsprocedures was de vergunning vaker niet dan wel van kracht. Eind 1992 besliste de Raad van State uiteindelijk in de bodemprocedure. De Raad vernietigde de vergunning en gelastte de provincie A02 binnen vier maanden een nieuwe vergunning te verstrekken. Formeel gold daarmee weer de oude Hinderwetvergunning uit 1986.

In het voorjaar van 1993 verleende de provincie de nieuwe Afvalstoffenwetvergunning. Ook tegen deze vergunning hebben A02 en omwonenden beroep ingesteld bij de Afdeling Geschillen van bestuur van de Raad van State en de Voorzitter van de Afdeling een verzoek om schorsing en voorlopige voorziening gedaan. Omwonenden vonden dat het doelvoorschrift dat betrekking heeft op de totale stankproductie moest worden aangescherpt, terwijl A02 vond dat het moest worden afgezwakt. De Voorzitter van de Afdeling Geschillen van bestuur van de Raad van State schorste in december 1993 enkele voorschriften en wees de verzoeken van zowel A02 als de omwonenden voor het overige af. Vanaf dat moment was de vergunning van kracht en gold deze als vergunning op grond van de Wet Milieubeheer. Omdat deze vergunning was gebaseerd op een aanvraag uit 1987 werden hiermee niet alle activiteiten van het bedrijf gedekt.

Vanaf eind jaren tachtig is er structureel overleg gevoerd tussen meerdere instanties en bedrijven om te komen tot een geïntegreerde reststoffenverwerking in een bepaalde regio. Initiatiefnemer was een samenwerkingsverband van verschillende gemeenten binnen de regio. Het samenwerkingsverband heeft een aanvraag voor een vergunning op grond van de Wet Afvalstoffen bij de provincie ingediend. De aanvraag had betrekking op het oprichten en in werking hebben van installaties ten behoeve van reststoffenverwerking. Op het moment van aanvraag van de vergunning was het voornemen te komen tot één geïntegreerde reststoffenverwerking voor drie afvalstromen: slib, mest en huishoudelijk afval. De rookgassen van de verwerking van mest, slib en afval zouden in één gezamenlijke warmtekrachtcentrale verbrand worden. Gedurende de vergunningsprocedure werd duidelijk dat er eerder zou worden begonnen met de slibverwerking dan met de andere geplande activiteiten. A03 zou daartoe een slibverwerkingsfabriek bouwen. Dit betekende dat de slibverwerkingsinstallatie van A03 op zich zelf kwam te staan, zonder organisatorische en zonder technische verbindingen met de geïntegreerde reststoffenverwerking. De rookgasreiniging voor de slibverbrandingsinstallatie, die in de oorspronkelijke opzet door de warmtekrachtcentrale gereinigd zou worden, werd in de nieuwe opzet door de slibverwerkingsfabriek zelf gerealiseerd. Gezien de gewijzigde plannen, ontstond de vraag of een nieuwe vergunningsaanvraag gedaan moest worden. Wijziging van de vergunningsaanvraag naar de bestaande situatie zou echter betekenen dat A03 een eigen vergunning zou moeten aanvragen. Dit zou weer betekenen dat er een nieuwe milieueffectrapportage zou moeten worden



uitgevoerd en een nieuwe bouwvergunning moest worden aangevraagd. Dit alles zou tot een vertraging van twee à drie jaar hebben geleid. Besloten werd daarom de vergunningsaanvragen ongewijzigd te laten. De vergunning werd aan het samenwerkingsverband verleend. Omdat behalve de slibverwerkinginstallatie de overige geplande activiteiten nimmer werden gerealiseerd, beschouwde de provincie AO3 als rechtsverkrijgende van vergunning van het samenwerkingsverband. Bij de inwerkingtreding van de Wet Milieubeheer op 1 maart 1993 gold deze vergunning van rechtswege als wm-vergunning.

Vanwege het feit dat de vergunning afgegeven is voor een geïntegreerde inrichting waar verschillende afvalstromen verwerkt zouden worden, is de vergunning niet toegesneden op de situatie bij AO3. AO3 is als zelfstandige werkende slibverwerkinginstallatie met een eigen rookgasreiniging een geheel ander type inrichting dan waarvoor de vergunning is afgegeven. De vergunning was dan ook niet dekkend voor de bedrijfsactiviteiten van AO3.

Evenals de milieuvergunning, was de wvo-vergunning afgegeven aan het samenwerkingsverband voor een geïntegreerde inrichting waarin verschillende afvalstromen verwerkt zouden worden. Hierdoor was ook deze vergunning niet toegesneden op de bedrijfssituatie van AO3. Om die reden heeft het waterschap AO3 verzocht een nieuwe aanvraag voor een wvo-vergunning in te dienen. AO3 heeft hieraan nimmer gehoor gegeven.

Door AO3 te laten werken met de vergunningen voor de nooit gerealiseerde geïntegreerde verwerkingsinrichting, is een ondoorzichtige vergunningssituatie ontstaan. De milieuvergunningen bevatten onduidelijke voorschriften en waren niet dekkend voor de bedrijfsvoering van AO3.

Een medewerker van een afvalverwerkend bedrijf omschrijft de wm-vergunning van zijn bedrijf als een 'juridisch monster', met teveel gedetailleerde middelvoorschriften waarin ook nog eens veel fouten staan. Oorzaak van de vele voorschriften is volgens de respondent dat zijn bedrijf bij de provincie te maken heeft met acht contactpersonen, elk op een specifiek deelterrein. Al deze mensen hadden zo hun wensen en deze zijn in de vergunning terechtgekomen. De vergunning schrijft daarnaast kostbare *end of pipe* voorzieningen voor, terwijl volgens het bedrijf dezelfde of betere resultaten kunnen worden behaald met meer brongerichte en/of procesgeïntegreerde maatregelen. Bij haar bedenkingen tegen de vergunning heeft het bedrijf diverse voorstellen gedaan voor alternatieve maatregelen. Volgens de respondent had de provincie echter geen oog voor de praktische implicaties van de voorgeschreven maatregelen en was de vergunning verder 'juridisch dichtgetimmerd'. De nieuwe wm-vergunning is nu al niet meer dekkend. De vele gedetailleerde en soms onwerkbare voorschriften en het niet-dekkend zijn van de vergunning leiden tot diverse knelpunten bij de naleving van de nieuwe vergunning. Hierdoor was na de verlening al direct sprake van diverse overtredingen van de vergunning.

Bovenstaande problemen met betrekking tot de vergunningverlening betreffen vooral regelovertreders. Hangen verschillen in de naleving van de milieuvergunningen samen met de kwaliteit van de vergunning(verlening)? Dat zou betekenen dat de vergunning(verlening) bij de regelnalevers beter zou moeten zijn. Dit is echter niet altijd het geval.

AN3 werkte jarenlang met een sterk verouderde Afvalstoffenwetvergunning. De noodzaak tot aanpassing van de vergunning was er groot. De provincie heeft in 1994 aangegeven dat voor de niet-vergunde bedrijfsactiviteiten een nieuwe vergunning op grond van de Wet Milieubeheer nodig is. Hiervoor is begin 1995 een vergunningenprocedure opgestart. De procedure van de verlening van de nieuwe vergunning heeft grote vertraging opgelopen. Oorzaak hiervan zijn enerzijds problemen binnen de provincie, anderzijds dat de aanvraag telkens moest worden gewijzigd omdat AN3 weer nieuwe activiteiten had ontplooid die niet binnen de aanvraag vielen.

AN2 krijgt voor één van haar vestigingen een kwalitatief goede vergunning. De provincie heeft voor AN2 een ontwerpbeschikking opgesteld. De vergunningverlener omschrijft deze als 'een dijk van een vergunning.' De normen in deze ontwerpbeschikking zijn zeer strak en de vergunning stelt hoge eisen aan de naleving. Een dergelijke hoogwaardige en ingewikkelde vergunning is volgens de vergunningverlener alleen op te stellen met een zeer goede vergunninghouder. Zoals aangevraagd door AN2, biedt de nieuwe vergunning ruimte om meer soorten verontreinigde grond, onder andere baggerspecie afval te kunnen verwerken. Aan deze activiteiten zijn dan wel strenge voorschriften verbonden.

Geconcludeerd kan worden dat de zaak TCR en de daarna verrichte onderzoeken laten zien dat zowel de verlening van vergunningen aan (gevaarlijk) afvalverwerkende bedrijven als de daarin opgenomen voorschriften gebreken vertonen. Deze gebreken kunnen leiden tot ongewilde overtreding of zij kunnen gelegenheid geven tot ontduiking van de vergunningplicht en de overtreding van vergunningsvoorschriften. Enkele casestudies illustreren dit.

#### 7.4.4 *Vergunningverlening in de textielveredelingsindustrie*

Textielveredelingsbedrijven dienen te beschikken over een wvo-vergunning. Na het verschijnen van het CUWVO-rapport in 1993 zijn de waterschappen begonnen met een inhaalslag bij de verlening van wvo-vergunningen aan de textielveredelingsbranche. Veel bedrijven hadden een sterk verouderde vergunning die makkelijk was na te leven. Sommige bedrijven hadden nooit een vergunning ontvangen. Medio 1998 hadden vrijwel alle bedrijven een wvo-

vergunning ontvangen. Daarnaast dienen textielveredelingsbedrijven over een vergunning op grond van de Wet Milieubeheer te beschikken.

Belangrijke voorschriften uit de wm-vergunning van textielveredelaars zijn die betreffende de opslag van verfstoffen en andere chemicaliën alsmede die betreffende geur- en geluidoverlast. Belangrijke bepalingen uit de wvo-vergunningen hebben betrekking op de hoeveelheden en concentraties milieubezwaarlijke stoffen die via het afvalwater mogen worden geloosd. Actueel zijn in dit verband de voorschriften die op advies van de cuwvo (1993) in de wvo-vergunningen zijn opgenomen (zie § 7.3.3).

Alle wvo-vergunningen van de textielveredelingsbedrijven hebben ongeveer dezelfde structuur. In hoofdlijnen bevat de vergunning de volgende voorschriften. Ten eerste dienen de ecotoxicologische gegevens van alle textielhulpstoffen die de vergunninghouder gebruikt bekend te zijn. Wanneer toxicologische gegevens niet bekend zijn, dan wordt de stof geacht milieubezwaarlijk te zijn. Het gebruik van stoffen die op grond van de toxicologische gegevens milieubelastend zijn, is niet toegestaan. Deze stoffen moeten vervangen worden door niet-milieubelastende alternatieven. Daartoe dient een saneringsplan te worden opgesteld.

Ten tweede bevat de vergunning voorschriften met betrekking tot de sanering van de lozing van kleurstoffen. Hiertoe moet binnen een bepaalde termijn een saneringsplan bij de vergunningverlenende instanties worden ingediend. Ten derde bevat de vergunning bepalingen met betrekking tot de lozing van organische en anorganische stoffen, de zuurgraad van het afvalwater, het uitvoeren van analyses en *good house keeping*.

De conclusie van het onderzoek van de Inspectie Milieuhygiëne binnen de textielveredelingsbranche (1994) ten aanzien van de vergunningssituatie was dat de vereiste vergunningen in het kader van de Wet milieubeheer allemaal aanwezig waren, maar dat twaalf van de dertig vereiste vergunningen op grond van de Wet Verontreiniging Oppervlaktewateren ontbraken. Oorzaak was dat de waterschappen de uitslag van het cuwvo-onderzoek met betrekking tot de zuivering van het afvalwater bij textielveredelingsbedrijven wilden afwachten. Deze tekortkoming in de vergunningssituatie werd zonder formeel gedoogbesluit gedoogd. De achttien wel verleende vergunningen waren van recente datum.

De kwaliteit van de door de Inspectie Milieuhygiëne bestudeerde vergunningen hing sterk samen met de ouderdom ervan. Een derde van de wm-vergunningen was verouderd. Bedrijven met een vergunning van tien jaar of ouder hadden een aanvraag voor een nieuwe vergunning ingediend, maar van de vergunningen met een ouderdom tussen de vijf en tien jaar was nog geen actualisering in zicht. De kwaliteit van deze vergunningen werd als zeer

matig beoordeeld. Bij de beoordeling van de kwaliteit van de vergunningen maakte de Inspectie Milieuhygiëne een onderscheid tussen dekkingsgraad, inzichtelijkheid en handhaafbaarheid. Op deze aspecten werden de wvo-vergunningen over het algemeen als goed beoordeeld en de wm-vergunningen als matig tot goed. Eventuele tekortkomingen in de milieuvergunningen hadden meestal betrekking op luchtemissies of risico-aspecten. Aan meetverplichtingen is bij veel vergunningen geen of onvoldoende aandacht besteed.

De Inspectie Milieuhygiëne heeft de kwaliteit van de vergunningen van bedrijven uitgedrukt in een score, variërend van 1 (zeer slecht) tot 5 (zeer goed). In bijlage 1 is de complete scorelijst van alle vergunningen te vinden. Hieronder worden de scores van de vergunningen van de in dit onderzoek als casestudie bestudeerde bedrijven weergegeven.<sup>30</sup>

*Figuur 5* Scores IMH vergunningen textielveredelingsbedrijven

Bedrijf/vergunning	wvo	wm
TN1	1	2
TN2	1	2
TN3	4	4
TN4	2	2
TO1	3	3
TO2	1	5
TO3	2	5

Een voorbeeld van een bedrijf wiens vergunningen zeer lage scores kregen is TN4. De wvo-vergunning kreeg als score een 2. Er waren in de vergunning geen eisen ten aanzien van zware metalen opgenomen, er stonden geen meetverplichtingen in en er ontbraken saneringseisen ten aanzien van kleurstofhoudend afvalwater. Bovendien stonden er vage voorschriften in, bijvoorbeeld over het mogen lozen van kleine hoeveelheden 'indien de concentratie in de oplossing zo laag is, dat bij gescheiden opvang in vaten redelijkerwijs geen verdere verwerking mogelijk is'. Daarmee was de vergunning moeilijk handhaafbaar geworden.

Het oordeel van de IMH met betrekking tot de Hinderwetvergunning was ook een 2. De tekeningen in de vergunning waren erg globaal, de opslag van chemicaliën en chemisch afval was niet goed aangegeven, er kwamen veel rek-

30. Daarbij valt op dat de scores niet overeenkomen met het hierboven genoemde algemene beeld van de kwaliteit van de vergunningen (matig tot goed).

bare begrippen in voor, er waren geen meetverplichtingen voor geluid opgenomen en er was te weinig aandacht voor vloeistofdichte vloeren en lekbakken. Vanwege deze beperkte dekkingsgraad en gebrekkige handhaafbaarheid gaf de IMH de vergunning de score 'onvoldoende'.

Naarmate er minder voorschriften in een vergunning staan, is deze makkelijker na te leven. De goede score voor de naleving van de Hinderwetvergunning door TN4 wordt volgens de inspecteur van de IMH dan ook verklaard door de onvolledigheid en slechte kwaliteit van deze vergunning. Dit voorbeeld laat zien dat een slechte vergunning – want nauwelijks actueel – ook oorzaak kan zijn van goede nalevingscores.

Het eindoordeel van de IMH over de Hinderwetvergunning van TO2 was daarentegen maar liefst een 5. De Hinderwetvergunning is tot stand gekomen na bovenbeschreven lange procedure vol aanpassingen. Door de nauwe aandacht van de Inspectie Milieuhygiëne, de gemeente, het bedrijf en omwonenden, is er uiteindelijk een goede vergunning ontstaan.

Ook uit de casestudies blijkt dat, vanuit de visie van de betreffende ondernemingen, met name (de verlening van) de vergunning op grond van de Wet Milieubeheer nog al eens gebreken vertoont. Hiervan worden hieronder twee voorbeelden gegeven.

TN1 heeft in 1993 een nieuwe WM-vergunning gekregen. De voorgaande Hinderwetvergunning dateerde uit 1978 en was sterk verouderd. Echter, ook de nieuwe WM-vergunning is niet meer dekkend. Inmiddels hebben zich bij het bedrijf wat wijzigingen voorgedaan: er is bijvoorbeeld een terugwinsysteem voor koelwater in gebruik genomen, diverse machines zijn verplaatst en er is een drukdroger geïnstalleerd. TN1 heeft zelf het initiatief genomen tot aanvraag van de WM-vergunning. Een concrete aanleiding daartoe was het feit dat het bedrijf met subsidie van het ministerie van VROM een nieuwe drukdroogketel wilde installeren. Eén van de eisen was dat het bedrijf over de noodzakelijke vergunningen beschikt.

TN1 is niet echt tevreden over het proces van verlening van de vergunning. Het bedrijf heeft samen met een adviesbureau veel tijd gestoken in het opstellen van de vergunningsaanvraag. Na het indienen van de aanvraag heeft het bedrijf niets gehoord van de gemeente tot het moment dat de vergunning werd verleend. TN1 ergert zich aan de ambtelijke en eenzijdige manier waarop de vergunning uiteindelijk is verleend. Men had meer samenspraak verwacht. De bedrijfsleider: 'Je probeert het goed te doen, maar door de overheid word je niet echt aangemoedigd.'

Vóór 1987 had TN3 een sterk verouderde Hinderwetvergunning die nog dateerde uit de jaren twintig. Toen de provincie op grond van een wetswijziging

bevoegd gezag werd, trof de vergunningverlener bij TN3 een enorme lucht- en bodemverontreiniging aan als erfenis van ruim honderd jaar bedrijfsvoering. Bedrijf en provincie traden vervolgens in overleg over nieuwe vergunningen, hetgeen heeft geleid tot een gecombineerde vergunning op grond van de Hinderwet, de Wet Geluidhinder en de Wet Luchtverontreiniging. De vergunningverlener zegt zelf dat hij altijd door een 'harmonie- of consensusmodel' tot overeenstemming met betrekking tot de vergunning probeert te komen. Dit heeft volgens hem meer effect dan dat hij eenzijdig wat voorschrijft, waarover het bedrijf dan gaat procederen. Dat kan namelijk jarenlang duren en dan zijn de verhoudingen misschien voor jaren verstoord. Dat betekent volgens hem echter niet dat men gemakkelijke voorschriften oplegt. Dit blijkt ook uit de vergunning van TN3. Het bedrijf heeft voor vijftig miljoen gulden aan maatregelen moeten nemen om de vergunningvoorschriften te kunnen naleven. De vergunning is vervolgens echter niet aangepast aan de situatie dat voor vijftig miljoen gulden aan maatregelen is genomen. De vergunning gaat er nog steeds van uit dat dat nog moet gebeuren. TN3 wil graag dat de provincie de vergunning wijzigt. Maar dan moet het wel gaan om een ambtshalve wijziging, want een nieuwe vergunningsaanvraag zou anderhalve ton aan leges moeten kosten.

Aan de geluidsvoorwaarden zoals vastgesteld in de Hinderwetvergunning van 1987 kon TN3 niet voldoen. De milieumaatregelen die in dezelfde vergunning gevraagd werden, leverden op zich al een verdubbeling van de geluidsemisatie op. De geluidsbepalingen en de overige bepalingen waren in strijd met elkaar en dus was de vergunning niet naleefbaar. Alleen door disproportioneel hoge investeringen was aan de normen te voldoen. TN3 heeft daarom om een uitbreiding van de geluidsnormen gevraagd. In 1994 heeft de provincie een nieuwe vergunning wat betreft de geluidsaspecten verleend met een duidelijke verruiming, waardoor 80% van de door TN3 gevraagde verruiming werd gehonoreerd. Om ook de laatste 20% toeewezen te krijgen heeft TN3 beroep ingesteld, hetgeen ten tijde van dit onderzoek nog door de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State behandeld moest worden.

Ook in de textielveredelingsindustrie komen gebreken in de vergunning(verlening) voor, met name voor wat betreft de wm-vergunning. Een positief punt is dat de kwaliteit van de belangrijkste vergunning, de wvo-vergunning, over het algemeen goed is. Een negatief punt is dat door het wachten op het cuwvo-onderzoek vele bedrijven lange tijd niet over een (actuele) wvo-vergunning beschikten en dus ook niet konden worden aangesproken op de naleving van normen met betrekking tot de lozing van afvalwater.

#### 7.4.5 Conclusie

De meeste en vaak belangrijkste milieuvoorschriften waaraan een onderneming dient te voldoen, staan in de vergunningen op grond van de Wet Milieubeheer of de Wet Verontreiniging Oppervlaktewateren. De kwaliteit van de vergunning is een belangrijke voorwaarde voor de naleving van milieuregels. Uit eerder onderzoek is gebleken dat de kwaliteit van (de verlening van) milieuvergunningen in het algemeen en die van textielveredelende en afvalverwerkende bedrijven in het bijzonder op verschillende punten tekort schiet. De casestudies bevestigen dit beeld.

Daarbij moet een onderscheid gemaakt worden tussen de inhoud van de vergunningsvoorschriften en het proces van de verlening van de vergunning. Ten aanzien van beide aspecten kan sprake zijn van gebreken die een ongunstige invloed kunnen hebben op de naleving van de vergunning. Voor wat betreft de inhoud van de voorschriften schort het dan aan inzichtelijkheid, duidelijkheid, naleefbaarheid, aansluiting op de actuele bedrijfssituatie en dergelijke. Voor wat betreft het proces van vergunningverlening kunnen problemen voortkomen uit de lengte van de vergunningverleningsprocedure, de communicatie tussen vergunningverlener en onderneming, de juridificering van conflicten over de inhoud van de vergunning, een niet bij het milieugedrag van het bedrijf passende vergunningverleningstijl en een gebrekkige samenwerking en afstemming tussen vergunningverlenende instanties. Deze gebreken kunnen leiden tot ongewilde overtreding of zij kunnen gelegenheid geven tot ontduiking van de vergunningplicht en de overtreding van vergunningsvoorschriften.

De casestudies laten zien dat de kwaliteit van de vergunning de mate van naleving in twee richtingen kan beïnvloeden. Enerzijds kan een kwalitatief slechte vergunning door haar onduidelijkheid, complexiteit of onduidelijkheid leiden tot problemen bij de naleving. Anderzijds kan een vergunning ook slecht van kwaliteit zijn doordat zij nauwelijks actuele milieuvoorschriften bevat en daardoor gemakkelijk na te leven is. In dit laatste geval leidt een slechte vergunning weliswaar tot goede naleving, maar dat betekent niet dat het gedrag van de betreffende onderneming volgens de huidige inzichten milieuhygiënisch verantwoord is.

De bevindingen rechtvaardigen niet de conclusie dat de kwaliteit van de vergunningen van regelnalevers over het algemeen beter is dan die van regelovertreeders of dat de vergunningen van regelnalevers minder eisen stellen en daarom gemakkelijker na te leven zijn. Er zijn regelnalevers met actuele vergunning met veeleisende voorschriften en regelnalevers met sterk verouderde vergunning waarvan de naleving nauwelijks enige inspanning kost. Voor regelovertreeders geldt hetzelfde.

## 7.5 BEZWAREN TEGEN MILIEU- EN ARBOREGELGEVING

### 7.5.1 *Inleiding*

De geïnterviewde ondernemers in de afvalverwerkingbranche en de textielveredelingsindustrie hebben vele klachten over milieu- en arboregelgeving in het algemeen en de branchespecifieke milieuvoorschriften in het bijzonder. Deze klachten betreffen overigens vooral de voorschriften die eenzijdig door de overheid zijn opgelegd. Naast deze klassieke regelgeving, zijn er ook vormen van regulering waarin de normen samen met de normadressaat worden opgesteld. Deze alternatieve regulering komt in §7.6 aan bod.

De klachten over de milieu- en arboregels kunnen een motief zijn om deze te overtreden, zo bleek uit hoofdstuk 6. Enkele uitspraken van respondenten: 'Als regels met opzet worden overtreden, dan is dat vooral omdat men het nut van de regels niet inziet.', 'Regelgeving vraagt soms om overtredingen.' Bezwaren tegen bepaalde voorschriften kunnen ook dienen als neutralisatie-techniek en daarmee gelegenheid geven tot overtreding. Wanneer de na te leven voorschriften onduidelijk zijn, is overtreding immers minder verwijtbaar (Benson, 1998:263). Hetzelfde geldt voor voorschriften die als onredelijk moeten worden beoordeeld. Overtreding van dergelijke voorschriften is eerder excuseerbaar, of minstens begrijpelijk.

Kernbegrip bij de beoordeling van regelgeving en de naleving ervan is volgens velen 'redelijkheid'. Dit betekent dat wettelijke voorschriften – ook op milieu- en arboterrein – door normadressaten wel degelijk aan een normatief oordeel worden onderworpen. Als redelijk ervaren voorschriften zullen worden nageleefd. Maar bepalingen die als onredelijk worden ervaren, werken alleen maar averechts. Daarnaast is het van belang dat men regels als 'nuttig' ziet. Wanneer men het nut van een regel inziet, is men eerder geneigd deze na te leven. Bedrijven zien het nut van een regel vooral in als naleving overeenkomt met het bedrijfsbelang. De mate van norminternalisatie is dan hoog. Voorbeeld daarvan zijn de door de afvalverwerkingbranche zelf opgestelde regels voor de acceptatie van afvalstoffen. Een afvalverwerkend bedrijf wil weten wat voor afval het binnen krijgt. Als een regel alleen het milieu- of arbobelang vertegenwoordigt, is de opstelling eerder defensief.

Op zich onderschrijven de geïnterviewde medewerkers van afvalverwerkende en textielverdelende ondernemingen de noodzaak van milieu- en arboregelgeving en kunnen zij zich vinden in de vertrekpunten van regelgeving en de door de wetgever gecreëerde wettelijke kaders.<sup>31</sup> Op de invulling van deze kaders door uitvoerende besluiten en regelingen bestaat echter veel kritiek. Hieronder zullen de verschillende bezwaren tegen milieu- en arboregelgeving worden uiteengezet.



Slechts één respondent in de afvalverwerkingbranche kan zich goed vinden in de Nederlandse regelgeving met betrekking tot afval. Hij relateert de klachten van zijn collega's door er op te wijzen dat ze een hoog 'ritueel gehalte' hebben; binnen de branche wordt altijd geklaagd over 'Den Haag'.

#### 7.5.2 *Regelgeving is onduidelijk*

Een veel gehoorde klacht is dat de regelgeving die geldt voor afvalverwerking bijzonder onduidelijk is. Deze onduidelijkheid zou enerzijds het gevolg zijn van de vele verschillende wetten, amvb's, uitvoeringsbesluiten, verordeningen, richtlijnen en beleidsplannen op dit terrein. Daarbij komt dat in andere regelgeving ook voorschriften zijn opgenomen met betrekking tot afvalstoffen, bijvoorbeeld regelgeving omtrent het vervoer van gevaarlijke stoffen. Anderzijds zou veel regelgeving ook inhoudelijk onduidelijk zijn. De onduidelijkheid van milieuregelgeving en in het bijzonder het afvalstoffenrecht wordt in verschillende onderzoeken bevestigd.<sup>32</sup> Blomberg en Michiels (1997:274) spreken ten aanzien van het afvalstoffenrecht zelfs van een zorgelijke situatie. Hoewel inmiddels veel verbeteringen zijn aangebracht, is de duidelijkheid van de normstelling in het milieurecht nog steeds een punt van aandacht én van zorg (Blomberg, 2000:29).

De grootste onduidelijkheid betreft misschien wel de wettelijke definitie van het begrip afvalstoffen zelf. In art. 1.1 WM worden afvalstoffen gedefinieerd als 'alle stoffen, preparaten of andere producten, waarvan de houder zich – met het oog op de verwijdering daarvan – ontdoet, voornemens is zich te ontdoen of zich moet ontdoen.' Deze definitie wijkt af van de definitie van het begrip afvalstoffen in de Europese regelgeving. Bovendien bestaat er onduidelijkheid over de uitleg van twee elementen uit de definitie in de Wet Milieubeheer, namelijk 'het zich ontdoen' en 'met het oog op de verwijdering daarvan.' Bij het element 'zich ontdoen' is er onzekerheid over wanneer daarvan sprake is. In de rechtspraak zijn wel criteria ontwikkeld om te beoordelen of sprake is van het zich ontdoen van een afvalstof, maar daarmee is de onzekerheid slechts deels weggenomen (Addink en Backes, 1998:278). Het tweede element 'met het oog op de verwijdering daarvan' komt in de Europese definitie van het begrip afvalstof niet voor. Bovendien is het bij het toepassen van dit element vaak bijzonder moeilijk te bepalen of een afvalstof

31. Gechargeerd kan worden gesteld dat de zienswijze van afvalverwerkende bedrijven op milieuregelgeving tweeslachtig is. Enerzijds kunnen de milieuvoorschriften waaraan ontdoeners moeten voldoen niet strikt genoeg zijn. Ontdoeners zijn immers potentiële klanten en milieuregelgeving heeft de afvalverwerkingmarkt gecreëerd. Anderzijds leeft het gevoel dat aan de eindverwerking zelf niet teveel milieueisen gesteld moeten worden.

32. Zie onder andere Bruinsma, 1996; Commissie Toekomstige Organisatie Afvalverwijdering, 1996; De Jong, 1997; Blomberg en Michiels, 1997:273; Van der Anker en Hoogenboom, 1997; Addink en Backes, 1998:277; Commissie Havenontvangstinstallaties, 1998.

wordt afgegeven met het oog op een afvalverwijderingshandeling of met het oog op een hergebruikhandeling. In het laatste geval wordt het element niet vervuld en er is dus geen sprake van een afvalstof (Addink en Backes, 1998:278).

Daarnaast zijn er veel onduidelijkheden over de benaming van verschillende soorten afvalstoffen. In de vergunningen van afvalverwerkende bedrijven staat bijvoorbeeld vaak een lange lijst van afvalstoffen die mogen worden verwerkt. Van sommige van de genoemde categorieën afvalstoffen is op voorhand niet duidelijk wat er wel en niet onder valt. Dit leidt bij het gebruik tot onduidelijkheid en verschillende interpretaties door handhavers, vergunningverleners en verwerkingsbedrijven (Commissie Havenontvangstinstallaties, 1998:4). Bedrijven kunnen de overtuiging hebben dat een bepaalde stof geen afvalstof is of dat een bepaalde afvalstof wel geaccepteerd mag worden.

Tegen een stortplaats werd bijvoorbeeld proces-verbaal opgemaakt wegens de acceptatie van een partij kantineafval waarin kippenbotjes werden aangetroffen. Kippenbotjes werden aangemerkt als destructieafval en mochten niet worden geaccepteerd. Volgens de directeur was het een definitiekwestie. In de nieuwe conceptvergunning staat dat in een dergelijk geval de partij afval wel mag worden geaccepteerd.

Wanneer bij bedrijven onduidelijkheid bestaat over de vraag of in een concreet geval een bepaalde stof een afvalstof is, kunnen zij aan het ministerie van VROM of de provincie vragen daarover een oordeel te geven. De betrokken instantie kan dan verklaren dat volgens haar opvatting in het desbetreffende geval al dan niet sprake is van een afvalstof en dus dat de afvalstoffenregelgeving al dan niet van toepassing is. Deze praktijk kan leiden tot verschillende interpretaties door verschillende instanties en onduidelijke situaties wanneer de bestuursrechter later tot een ander oordeel komt. Vanwege het aan de verklaring ontleende vertrouwen kan dit bovendien de handhaving bemoeilijken. Ook is het juridisch karakter van de niet-van-toepassing-verklaring onduidelijk (Addink en Backes, 1998:280).

Volgens respondenten zouden milieuovertredingen binnen de afvalverwerkingbranche veelal het gevolg zijn van de onduidelijkheden in de regelgeving. Het feit dat regelgeving als onduidelijk of tegenstrijdig wordt ervaren, kan motief zijn voor overtreding. Onduidelijkheid en tegenstrijdigheid kunnen daarnaast ook gelegenheid bieden tot het kunnen ontduiken van die regelgeving (Blomberg en Michiels, 1997:262). Bedrijven kunnen definities en bepalingen die voor meerdere uitleg vatbaar zijn, verschillen in interpretatie van voorschriften door verschillende overheden en tegenstrijdige regelingen in hun eigen voordeel gebruiken. De vraag in hoeverre dan

nog sprake is van regelovertreding, is een juridische kwestie die vaak pas na een uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State of de Hoge Raad kan worden beantwoord. Omgekeerd kan heldere, coherente en goed handhaafbare regelgeving nu juist een motief zijn om van regelovertreding af te zien en gelegenheid geven de voorschriften netjes na te leven.

Dat regelgeving ook gelegenheid kan geven tot regelovertreding, zien we in de casestudie AO2. De tekortkomingen van de wetgeving op het terrein van afvalstoffen hebben in de zaak rond afvalverwerker AO2 een grote rol gespeeld. Ze boden het bedrijf de speelruimte en gelegenheid gebruik te maken van de vele mazen in de regelgeving. De onduidelijkheden over de benaming van afvalstoffen of de interpretatie van bepaalde voorschriften werden door AO2 in haar voordeel uitgelegd. De provincie moest het tegendeel maar bewijzen. In diverse juridische procedures heeft AO2 gelijk of ten minste het voordeel van de twijfel gekregen.

Ook de handhaving heeft hinder ondervonden van de onduidelijkheden over de normen waaraan AO2 moest voldoen. Lange tijd was er geen handhaafbare vergunning en de onduidelijkheid van sommige voorschriften leidden tot vernietiging van opgelegde dwangsommen. Tenslotte speelden de tekortkomingen van de milieuregelgeving een belangrijke rol bij het verloop en het resultaat van de twee strafrechtelijke onderzoeken tegen AO2. De onderzoeksteams hadden al vrij snel problemen met de definiëring van de verschillende begrippen uit de relevante milieuwetgeving, de uitleg van voorschriften in de milieuvergunning en de benaming van afvalstoffen. De onduidelijkheden waren deels reden voor vrijpraak in de ene strafzaak en deze uitspraak was voor de officier van justitie in de andere zaak mede reden voor het aangaan van een transactie.

De onduidelijkheden in de Afvalstoffenwetgeving gaven AO2 langs verschillende wegen de gelegenheid de structurele overtreding van milieuregels jarenlang voort te zetten.

Gelegenheid tot het overtreden van regels hangt tenslotte ook samen met het aantal regels dat voor een sector geldt. In § 7.2 werd immers aan de hand van Felson (1994) gesteld dat een voorschrift of regeling een potentieel doelwit voor overtreding vormt en dat het niveau van wetsovertreding samenhangt met het aantal geschikte doelwitten voor overtreding. Gezien de hoeveelheid milieuregels die voor de afvalverwerkingbranche gelden, zullen hier eerder regels worden overschreden.

De onduidelijkheid kan ook gelegen zijn in de omvang en het aantal voorschriften in de milieuvergunning. Zo had een afvalverwerkend bedrijf tot voor kort een vergunning die moeilijk naleefbaar was door de onoverzichtelijkheid: door

de vele wijzigingen bestond het vergunningenbestand uit meer dan 200 documenten.

Ook de geïnterviewde ondernemers in de textielveredelingsindustrie vinden de milieuwetgeving ingewikkeld en onoverzichtelijk. Dit leidt ertoe dat sommige regels als onredelijk worden ervaren: 'Voor een leek is het moeilijk te pruimen dat maatregelen worden voorgeschreven die hij niet kan plaatsen. Zelfs voor specialisten zijn regels soms niet te vatten.'

De kritiek van de textielveredelingsbranche op milieuregelgeving spitst zich toe op de bepalingen die op grond van het cuwvo-rapport in de wvo-vergunningen zijn opgenomen. Hier vinden we deels dezelfde bezwaren als in de afvalverwerkingbranche ten aanzien van afvalstoffenregelgeving.

#### 7.5.3 *Regelgeving is niet uitvoerbaar*

Volgens de respondenten in de textielveredelingsbranche zijn de cuwvo-bepalingen met betrekking tot het onthouden van chemicaliën en kleurstoffen uit het afvalwater niet of nauwelijks uitvoerbaar. Ten eerste vindt men dat de door de cuwvo-bepalingen voorgeschreven maatregelen te snel moeten worden genomen. Dit vergt grote investeringen op de korte termijn en dat kan de ondergang van sommige bedrijven betekenen. Ook de in de wvo-vergunningen opgenomen termijnen acht men veelal niet haalbaar. Dit blijkt ook uit het feit dat deze termijnen nu al vaak worden overschreden.

Ten tweede hebben veel ondernemers het idee dat de overheid regelgeving voorschrijft waarvan men niet eens weet of de branche er wel aan kan voldoen. Dit geldt vooral voor het verstrekken van de milieugegevens van de door de bedrijven gebruikte textielhulpstoffen aan de textieldatabank. De bedrijven zijn voor deze gegevens afhankelijk van de leveranciers van deze stoffen. Verschillende leveranciers weigeren de gevraagde milieugegevens te verstrekken. De leveranciers van deze stoffen zijn doorgaans grote chemische concerns in het buitenland, waarvoor de textielveredelingsindustrie slechts een kleine klant is. Vaak worden stoffen volgens een specifiek receptuur voor maar één klant gemaakt. Het doen van onderzoek naar de milieubelastendheid van deze stoffen is een relatief dure aangelegenheid, waar de leveranciers niet op zitten te wachten. Voor de textielbedrijven is het te kostbaar om zelf onderzoek te laten doen. Daarnaast zijn sommige milieubezwaarlijke stoffen absoluut noodzakelijk voor het productieproces. Zonder deze stoffen zou een product gemaakt worden dat niet aan de eisen van de klant voldoet.

De wvo-vergunning van TN1 was één van de eerste vergunningen die het waterschap na het verschijnen van het cuwvo-rapport verleende. In de vergunning staan de door de cuwvo voorgeschreven voorschriften met betrekking tot

het halen van hulpstoffen, concentraten en kleurstoffen uit het te lozen afvalwater. TN1 is het absoluut niet eens met de bepaling dat textielhulpstoffen waarvan de gegevens omtrent de milieubelasting nog niet bekend zijn, niet meer mogen worden gebruikt. Het bedrijf maakt gebruik van verschillende hulpstoffen waarvan deze gegevens nog niet bekend zijn. TN1 moet deze gegevens krijgen van de leveranciers van de hulpstoffen en heeft ze daar verschillende malen om verzocht. Sommige leveranciers blijven nalatig met het leveren van de gevraagde gegevens. Het bedrijfsproces van TN1 is echter zo specifiek dat zij geen goede alternatieven voor deze stoffen kan gebruiken. Zij is dus afhankelijk van de leveranciers zonder dat zij de leveranciers kan dwingen de gegevens te verstrekken. De bedrijfsleider: 'Als het waterschap dit echt gaat handhaven, dan hebben wij een groot probleem.'

Veel textielveredelaars achten de bepaling over de toetsing van textielhulpstoffen als niet uitvoerbaar. Volgens één respondent is het een voorbeeld van 'onwerkbare regelgeving'. Een bedrijf voelt zich door deze bepaling 'met handen en voeten' gebonden. Men is daarom bezig nieuwe technieken te ontwikkelen waarbij totaal geen hulpstoffen meer in het afvalwater komen zodat men ze ook niet hoeft te laten toetsen.

Ten derde wijzen respondenten erop dat naleving van de cuwvo-bepalingen disproporionele investeringen van de bedrijven vraagt. Dit betreft vooral de cuwvo-bepaling omtrent het terughouden van kleurstoffen uit het afvalwater.

Volgens een bedrijfsleider betekent deze bepaling voor zijn bedrijf een enorme investering terwijl de ratio achter de bepaling onduidelijk is. Het bedrijf moet f 500.000,- tot één miljoen gulden investeren om zelf duizend kilo kleurstoffen uit het afvalwater te halen, terwijl dat nu ook al in de communale zuivering gebeurt.

Deze klacht van de textielveredelaars wordt bevestigd door economisch onderzoek. Het Instituut voor Milieuvraagstukken (ivm) van de Vrije Universiteit heeft een onderzoek uitgevoerd naar de bedrijfseconomische gevolgen van cuwvo- en andere milieumaatregelen volgens de zogenaamde MIOW-methode (Van der Woerd e.a., 1994).<sup>33</sup> Het ivm heeft met behulp van de MIOW-analyse gekeken in hoeverre de te verwachten extra milieukosten de continuïteit van de zelfstandige veredelaars en loonveredelaars bedreigt. Volgens het ivm zal de door de cuwvo voorgestelde aanpak van de afvalwaterproblematiek de textielveredelingsindustrie op de lange termijn 116,6 miljoen

33. Deze methode geeft op basis van een aantal economische kengetallen met betrekking tot Marktsituatie, Internationale concurrentie, Omvang en Weerstandvermogen (MIOW) een inschatting van de draagkracht voor extra (milieu-)kosten.

gulden kosten. Inclusief de overige milieu-investeringen zal dit 139,9 miljoen gulden zijn. Voor de korte termijn zal voor 8,5 miljoen gulden geïnvesteerd moeten worden.<sup>34</sup> De MIOW-analyse laat zien dat de zelfstandige veredelaars alleen de investeringen voor de korte termijn kunnen opbrengen en dat dit voor de loonveredelaars al een te grote belasting is. Kortom, volgens deze analyse zijn de door de CUWVO beoogde maatregelen grotendeels financieel onhaalbaar.

Ook in de afvalverwerkingbranche wordt geklaagd over de uitvoerbaarheid en financiële haalbaarheid van wettelijke voorschriften. Tijdens de interviews met afvalverwerkers werden diverse voorbeelden gegeven van regelingen of voorschriften die zij als onlogisch en onwerkbaar ervaren. Een respondent: 'Vergunningverleners schrijven iets op en ik moet het zien uit te leggen op de werkvloer.' Soms betreft het bezwaar dat regelingen tegenstrijdig zijn en daardoor in de praktijk onwerkbaar opleveren.

Verschillende afvalverwerkers beklagen zich erover dat de maatregelen die de milieu- en arbovoorschriften van een bedrijf eisen financieel niet meer op te brengen zijn of niet meer in een redelijke verhouding staan tot het beoogde effect. Hierdoor zou afvalverwerking niet langer een bedrijfseconomisch verantwoorde activiteit zijn. Zelfs het aanvragen van een vergunning zou te duur zijn geworden.

Een verwerker van gevaarlijk afval geeft aan dat het aanvragen van een revisievergunning zijn bedrijf een miljoen gulden heeft gekost. Gezien het feit dat deze vergunning slechts vijf jaar geldig is, vindt hij deze kosten disproportioneel.

Verschillende respondenten pleiten er daarom voor om mensen uit de praktijk te laten participeren bij het maken van regelgeving. Het ministerie van VROM zou bijvoorbeeld voormalige managers van afvalverwerkende bedrijven moeten betrekken bij het maken van waterdichte regels waar de branche zich aan moet houden. Dit zou bezwaren met betrekking tot de naleefbaarheid van voorschriften kunnen ondervangen. Een respondent: 'De grote verschillen in belevingswereld en het gat tussen beleidswensen en de regels van alledag kunnen zo overbrugd worden.' Deze wens komt in feite neer op wat er in het doelgroepenbeleid reeds gebeurt: samen met de branche wordt een convenant opgesteld met daarin taakstellingen waaraan de leden moet voldoen.

---

34. Ter vergelijking: Volgens branchevereniging KRL investeerden haar leden in 1995 en 1996 voor respectievelijk 2,2 en 3,4 miljoen gulden in milieuvoorzieningen (KRL, 1997).

*7.5.4 De (uitvoering van) regelgeving dient andere belangen dan het milieu*

In eerder onderzoek – waaronder dat ten behoeve van de Evaluatiecommissie Wet Milieubeheer – is vastgesteld dat juridische normconformiteit en het daadwerkelijk reduceren van milieubelasting (het belang van het milieu) niet altijd parallel lopen. Soms staan beide zelfs haaks op elkaar (Widdershoven en Hagelstein, 1992:112). Op dit punt uitten respondenten eveneens bezwaren.

Behalve zich te beklagen over de onuitvoerbaarheid van de cuwvo-bepalingen, vragen veel textielveredelaars zich bijvoorbeeld af wat de ratio achter deze bepalingen is. Dit wijst op een ander punt van ongenoegen: men begrijpt niet wat het milieuhygiënisch rendement is van de voorgeschreven bedrijfsinterne ontkleuring van het afvalwater. Er is volgens veel respondenten slechts sprake van een verschuiving van het milieuprobleem naar een ander compartiment. Ontkleuring van afvalwater leidt tot meer gevaarlijk afval. Daarnaast wordt het afvalwater al gezuiverd door de communale waterzuivering voordat het op het oppervlaktewater wordt geloosd. Daar betalen de bedrijven immers heffing voor. 'Voor het milieu maakt het dus niet uit.'

Bovendien vraagt men zich af wat er met de communale zuivering waarop de bedrijven nu lozen gebeurt. Door zo'n communale zuivering wordt het afvalwater van enkele bedrijven en vele huishoudens gezuiverd. De bedrijven betalen het overgrote deel van de kosten door de heffing. Als de bedrijven straks hun eigen afvalwater zuiveren en dus minder heffing moeten betalen, wie betaalt dan het onderhoud van de communale zuivering? Bij sommige bedrijven bestaat het vermoeden dat de achterliggende reden van de bepaling is dat de waterschappen van plan zijn in de toekomst bedrijven niet meer per vervuilingseenheid, maar per volume geloosd water te laten betalen. Dit is een motief voor bedrijven om gezuiverd afvalwater te gaan hergebruiken.

Verskillende bedrijfsleiders en milieucoördinatoren in de afvalverwerkingbranche vragen zich af of het milieu nog wel de belangrijkste drijfveer van de overheid is bij de regulering van de afvalverwerking. Men verdenkt de overheid ervan dat er in werkelijkheid andere belangen spelen dan die van het milieu. De overheid zou eerder bezig zijn met het verdedigen van haar eigen politieke of economische belangen en zij zou regelgeving daarbij als instrument gebruiken.

Een aardige illustratie hiervan vormt de volgende casus. AN3 is bezig met de ontwikkeling van een afvalpyrolysesysteem, een vorm van thermische recycling waarbij vaste afvalstoffen onmiddellijk worden vergast. Dit is een zeer

schone manier van recycling, waarbij minder milieuschadelijke reststoffen vrijkomen dan bij de verbranding in afvalverbrandingsinstallaties. Afvalpyrolyse moet de belangrijkste bedrijfsactiviteit van het bedrijf worden. Het bedrijf is daarmee een belangrijke concurrent voor de afvalverbrandingsinstallaties in de provincie. Deze afvalverbrandingsinstallaties zijn gebouwd met geld van de overheid en de overheid is daarmee ook politiek verantwoordelijk voor het goed draaien van deze afvalverbrandingsinstallaties. Er is daarom tussen AN3 en de provincie al enige tijd een gespannen relatie. Zolang de installatie nog niet gereed is, slaat het bedrijf het afval op. Dit was de aanleiding voor een conflict met de provincie. Het bedrijf heeft voor de opslag van afval in balen geen vergunning aangevraagd, omdat men bang was dat de provincie deze zou weigeren. Omdat de opslag in balen geen nadelige milieueffecten heeft, heeft het bedrijf van deze wijziging in de bedrijfsvoering alleen melding op grond van de Wet Milieubeheer gedaan. Men hoopte dat de provincie de termijn voor reactie op de melding zou overschrijden, waardoor de wijziging als vallend onder de vergunning zou worden beschouwd. Dit is ook gebeurd. In 1998 heeft de provincie het bedrijf echter een nieuwe WM-vergunning verleend. Omdat de melding omtrent de opslag van afval was gekoppeld aan de oude vergunning is deze komen te vervallen. Het standpunt van de provincie is dat het bedrijf als nog een uitbreiding van de vergunning moet aanvragen en tussentijds moet stoppen met deze niet-vergunde bedrijfsactiviteit. AN3 kan dit gezien de reeds gedane investeringen echter niet doen. De provincie zal nu echter wel gaan handhaven. Volgens een vertegenwoordiger van de directie gebruikt de provincie vergunningverlening en handhaving daarmee om haar eigen economische en politieke belangen inzake de afvalverbrandingsinstallatie te verdedigen en is er dus sprake van belangenverstrengeling.

Volgens enkele geïnterviewde afvalverwerkers die zich ook bezighouden met inzameling, opslag en verwerking van afvalstoffen beschermt de overheid met regelgeving vooral eindverwerkers van afval, zeker wanneer zij zelf ook een belang heeft in de eindverwerking.

Zo meldt de directeur van een afvalverwerkingsbedrijf met een interregionale regiefunctie dat een provincie het bedrijf regelmatig dwars zit bij de uitoefening van haar taken. Deze provincie gebruikt de provinciale milieuregelgeving om het bedrijf buiten de deur te houden. De directeur beticht deze provincie ervan hierbij private belangen te hebben: men poogt het eigen afvalverwerkingsbedrijf door strikte toepassing van regelgeving te bevoordelen. Het benadeelde bedrijf is hierdoor gedwongen te zoeken naar alternatieve routes voor het afval. De directeur begroot de kosten hiervan op zo'n vijf miljoen gulden: 'dit zijn pure kosten voor de samenleving waar niemand wat mee opschiet, ook het milieu niet.'



#### 7.5.5 *Regelgeving bevat teveel administratieve verplichtingen*

Vrijwel alle afvalverwerkers klagen over de vele administratieve verplichtingen die de afvalstoffenregelgeving met zich brengt. Deze administratieve verplichtingen betreffen het melden van het vervoer of de acceptatie van partijen afvalstoffen, het vragen van ontheffingen of toestemming en het uitvoeren van allerlei registraties. Men stoort zich aan de administratieve rompslomp die belemmerend en vertragend zou werken. Volgens sommigen is men in continu gevecht tegen de bureaucratie. Veel administratieve verplichtingen worden als onnodig en niet meer passend bij de huidige stand van zaken op de afvalmarkt ervaren. Bovendien vindt men dat de naleving van sommige administratieve verplichtingen een disproportionele tijdsinvestering vraagt. De naleving van administratieve verplichtingen stuit dan ook op problemen. Een respondent: 'Wanneer het niet naleven wordt gedoogd, heb ik er niet zo veel moeite mee, maar het wordt echt frustrerend wanneer op dergelijke administratieve bepalingen ook daadwerkelijk wordt gehandhaafd.' Doordat administratieve voorschriften geen direct milieubelang dienen, hebben bedrijven doorgaans minder moeite met overtreding ervan. Verschillende respondenten geven aan absoluut geen overtredingen te plegen die het milieu direct schaden, maar administratieve verplichtingen regelmatig niet na te komen.

Door een beheerder van een stortplaats wordt in dit kader gewezen op het stortverbod voor brandbaar afval. Doordat er een structureel overschot aan brandbaar afval is, moet er nog veel worden gestort. Hiervoor moet dan wel elke keer een ontheffing worden aangevraagd.<sup>35</sup> In 1997 hebben provinciale handhavers tegen het bedrijf dat de stortplaats beheert proces-verbaal opge maakt wegens het storten van brandbaar afval zonder ontheffing. Het bedrijf had wel een ontheffing aangevraagd, maar wachtte al drie en een halve week op antwoord. Informeel had men al vernomen dat de ontheffing zou worden verleend. De benodigde handtekeningen waren echter nog niet gezet en lieten nog twee dagen op zich wachten. Het bedrijf vond het onredelijk dat het zo lang op de ontheffing moest wachten en dat de laatste dagen uitstel louter het zetten van een handtekening betrof. Men besloot niet langer te wachten en tot storten over te gaan. De handhavers maakten hiervan proces-verbaal op. Deze overtreding (storten zonder formele ontheffing) kan volgens de acceptant van

---

35. Op het stortverbod kunnen uitzonderingen worden gemaakt, zoals onder andere is gebeurd in het Besluit vrijstellingen stortverbod buiten inrichtingen (Staatsblad, 1997, 664). Verder kan de provincie aan de exploitant van een stortplaats ontheffing van het stortverbod verlenen, bijvoorbeeld als er een (tijdelijk) tekort is aan verbrandingscapaciteit. De provincie kan dat echter pas als ze in bezit is van een verklaring van de minister van VROM, waarin staat dat er voor het betreffende afval op dat moment geen andere verwerkingsmogelijkheid is dan storten.

de stortplaats worden gekenschetst als 'een daad van burgerlijke ongehoorzaamheid'.

Sommige afvalverwerkende bedrijven hebben een sterk innovatief karakter. Dit geldt in het bijzonder voor bedrijven die actief zijn op het terrein van hergebruik en recycling. Steeds moeten weer nieuwe technieken worden ontwikkeld. Bij bedrijven met een dergelijk innovatief karakter zit regelgeving vaak in de weg. De regelgeving is als het ware een te krappe jas waarin men moeilijk in kan bewegen. Daarnaast knelt de vertragende werking van met name administratieve verplichtingen waar voor innovatieve bedrijven snelheid is geboden. Hierdoor is het voor deze bedrijven niet altijd mogelijk zich strikt aan de wet te houden. Voor deze bedrijven geldt de wet van de remmende voorsprong. Terwijl andere afvalverwerkende bedrijven als het ware door de voortschrijdende wetgeving worden ingehaald, willen deze bedrijven sneller gaan dan de ontwikkeling op het gebied van regelgeving en lopen daarmee tegen de grenzen op van wat juridisch mogelijk is. Dit betekent ook dat toestemming voor nieuwe verwerkingstechnieken vaak niet van tevoren wordt aangevraagd, maar dat een bedrijf het bestuur liever voor voldongen feiten plaatst. 'Als je van tevoren toestemming vraagt, kan je er vergif op innemen dat het niet mag.'

#### 7.5.6 *Regelgeving gaat uit van wantrouwen*

Een ander bezwaar van afvalverwerkers is dat milieuregelgeving teveel zou zijn geformuleerd vanuit wantrouwen tegen de normadressaat. Milieuregelgeving is volgens deze redenering te negatief van toon en opzet, 'je mag dit niet en je mag dat niet.' Dit creëert volgens sommigen een recalcitrante houding bij normadressaten, waarvan overtreding het gevolg kan zijn. Dit geldt in mindere mate voor arboregelgeving, waarin de normadressaat meer ruimte en eigen verantwoordelijkheid wordt gelaten wat betreft de wijze waarop de doelen van de wetgeving moeten worden nagekomen. Een positieve ontwikkeling op dit punt is het beleid inzake bedrijfsinterne milieuzorg en vergunningen op hoofdzaken.

#### 7.5.7 *Regelgeving leidt tot ongelijkheid en concurrentieproblemen*

Lokale en/of regionale verschillen in milieubeleid kunnen leiden tot rechtsongelijkheid (Blomberg, 2000:31). Volgens de ondernemers in beide branches kan vooral de vergunningverlening door lokale overheden leiden tot ongelijkheid.<sup>36</sup> Dit doet zich voor wanneer de ene onderneming en vergunning krijgt met zeer strenge voorschriften waarvan de naleving hoge kosten vergen, terwijl een andere, vergelijkbare onderneming een vergunning

krijgt met weinig of zeer makkelijk na te leven voorschriften. Dergelijke verschillen in vergunningverlening tussen of zelfs binnen lokale overheden leidt volgens de respondenten tot concurrentievervalsing.

Zo noemt een afvalverwerker als voorbeeld dat zijn bedrijf een installatie heeft geplaatst voor het innemen van gasvormige afvalstoffen. Het bevoegd gezag heeft deze installatie vervolgens in de vergunning opgenomen, waardoor het bedrijf ook verplicht is de gasvormige afvalstoffen in te nemen. Een concurrent beschikt echter niet over een dergelijke installatie. Omdat de concurrent zijn totale verwerkingsinstallatie nog op orde moet brengen, gedooft het bevoegd gezag dat de concurrent een dergelijke installatie niet heeft. Daardoor kan deze concurrent minder kosten in rekening brengen en verdwijnt de klandizie naar dit bedrijf.

De directeur van AO1 vindt dat bedrijven die zich wel aan de regels conformeren daar eigenlijk de dupe van worden. Ze krijgen daardoor een concurrentieachterstand. Grotere bedrijven hebben sowieso een achterstand omdat ze eerder geacht worden aan regels te conformeren en omdat ze veel zichtbaarder aanwezig zijn dan kleine bedrijven.

AO1 opereert in een concurrerende markt en verwacht daarom een gelijke behandeling. Het bedrijf heeft het gevoel dat die gelijke behandeling nog wel eens ontbreekt. Andere bedrijven die zich niet aan de milieuregels houden krijgen eerder een gedoogbeschikking of overgangsmaatregel en kunnen gedurende die tijd goedkoper produceren. De directeur: 'Het is een bepaald soort ondernemingen dat tussen de regels doorloopt. Wij vinden het prachtig om van alles en nog wat te doen, maar wij willen wel een *one level playing field*.' Een bedrijf dat met een lager voorzieningenniveau dezelfde activiteiten mag verrichten, heeft een voor-sprong op de concurrentie. Dat irriteert wel eens, aldus de directeur.

Een klacht uit de textielveredelingbranche is dat het onredelijk zou zijn dat de cuwvo-bepaling omtrent de ontkleuring van het afvalwater onverkort geldt voor alle bedrijven, ongeacht de maatregelen die een bedrijf in het verleden heeft getroffen. Voor bedrijven die recentelijk al een grote reductie van kleurstoffen hebben bewerkstelligd, betekent dit het verrichten van buitensporige inspanningen om nog eens 90% te reduceren. Bedrijven worden dus eigenlijk bestraft voor wat ze al gedaan hebben.

Een andere klacht van de textielveredelingindustrie is het feit dat er binnen en buiten Europa nogal grote verschillen bestaan in milieuregelgeving en de handhaving daarvan. Deze verschillen zouden leiden tot oneerlijke con-

---

36. Rechtsongelijkheid bij de normstelling heeft zich niet alleen bij vergunningverlening voor te doen. Blomberg (1998:52) geeft een voorbeeld van een gedraging die in de ene APV niet en in de andere wel strafbaar was gesteld.

currentie. Vanwege het internationale karakter van de textielveredelingsindustrie weegt dit zwaar. De Nederlandse milieuregelgeving zou één van de strengste in Europa zijn en dit maakt het voor de textielbedrijven extra moeilijk. In andere landen worden veel minder milieumaatregelen voorgeschreven en daardoor kunnen bedrijven goedkoper produceren. Hierbij wordt gewezen op Zuid-Europa, Turkije, het Midden-Oosten en Zuid-Oost Azië. De meeste textielveredelaars onderschrijven het belang van de strenge Nederlandse milieuregelgeving wel, maar vinden dat de Nederlandse overheid bedrijven moet ondersteunen bij de naleving hiervan, bijvoorbeeld in de vorm van subsidies en schadevergoedingen. De Nederlandse overheid zou binnen de Europese Unie een vuist moeten maken om ervoor te zorgen dat andere landen meekomen met de strenge milieueisen. Daarnaast vindt men dat er binnen Europa sprake moet zijn van een uniform handhavingsbeleid. Met name in Zuid-Europese landen zou de handhaving van milieuregelgeving te kort schieten.

Een textielveredelaar vertelt verontwaardigd: 'Toen ik op een congres aan een Italiaanse concurrent vroeg of hij bepaalde stoffen ook niet mag lozen, antwoordde hij bevestigend. Toen ik hem vervolgens vroeg wat hij doet om deze stoffen uit het afvalwater te halen, begon hij te lachen en zei hij: 'Niets, er wordt immers toch niet gecontroleerd.'

De milieucoördinator van één van de grote concerns binnen de branche vindt de klachten over concurrentievervalsing als gevolg van soepeler buitenlandse regelgeving onzin. Hij noemt dit 'een domme redenering.' De regelgeving van omliggende landen is minstens even streng, alleen in Zuid-Europa schiet de handhaving tekort. Maar Nederland is volgens hem een convenantenland, er is veel ruimte voor overleg (zie ook Van den Heuvel, 1998). Dat ontbreekt in andere landen. 'Het is je eigen schuld als je niet mee doet.'

#### 7.5.8 *Verschillen in provinciale regelgeving en afvalbeleid*

De bezwaren met betrekking tot vermeende ongelijkheid hebben binnen de afvalverwerkingbranche vooral betrekking op provinciale regelgeving en afvalbeleid. Het provinciaal inkleuren van nationale regelgeving en het provinciale afvalbeleid leiden tot verschillen in provinciale regelgeving. Daarnaast kan de uitvoeringspraktijk van regelgeving en beleid per provincie verschillen, bijvoorbeeld ten aanzien van het verlenen van ontheffingen.<sup>37</sup> Ook de Commissie Toekomstige Organisatie Afvalverwijdering (1996) wees op het gebrek aan uniformiteit bij de provinciale regelgeving. Afvalverwerkende

---

37. Zie voor verschillen tussen provinciaal beleid ten aanzien van storten: VVAV, 1997.

bedrijven die in meerdere provincies actief zijn, worden geconfronteerd met deze verschillen. Andere afvalverwerkende bedrijven constateren dat concurrenten in een andere provincie aan minder voorschriften hoeven te voldoen of eerder een ontheffing krijgen.

Zo meldt een afvalverwerker dat provincie X veel strikter is bij het verlenen van ontheffingen voor het storten van brandbaar afval dan provincie Y. Wanneer de provincie Y van het ministerie van vrom een verklaring van geen bezwaar heeft ontvangen voor het storten van een bepaalde partij afval, dan geeft zij een stortplaats informeel al toestemming tot stort. De formele ontheffing volgt dan achteraf. Provincie X daarentegen eist een formele, door verantwoordelijke bestuurders ondertekende ontheffing, alvorens stort toe te staan. Wanneer deze ontheffing er niet is, wordt handhavend opgetreden.

Een andere respondent vertelt dat zijn bedrijf geen vergunning heeft gekregen voor het lozen van afvalwater, terwijl de directe concurrent in een ander waterschap wel een vergunning heeft gekregen voor de lozing van het afvalwater. Deze concurrent kan hierdoor 40% goedkoper produceren.

De provinciale verschillen worden als hinderlijk en onterecht ervaren. Het kan ertoe leiden dat een bedrijf in de ene provincie in overtreding is en in een andere provincie niet. Men heeft het gevoel aan de willekeur van de provincie te zijn overgeleverd. Ook leeft de gedachte dat een provincie regelgeving gebruikt om eigen belangen in de afvalverwijdering te behartigen, bijvoorbeeld door het aandeelhouderschap van bepaalde afvalverwerkingsbedrijven.

Een geprivatiseerd provinciaal afvalverwerkingsbedrijf overtreedt regels zonder dat men dit wil. Volgens de directeur komt dit door onduidelijke en tegenstrijdige regelgeving op het terrein van verwijdering en verwerking van afvalstoffen. Het bedrijf is actief in vier provincies en krijgt te maken met verschillende provinciale regels. Het bedrijf werkt samen met andere afvalverwerkende bedrijven, ook in andere provincies, en moet daarom nog al eens afvalstoffen transporteren. Daarbij geldt dat afval zo min mogelijk moet worden vervoerd. Het bedrijf voert permanent overleg met het bevoegd gezag. Desondanks bestaat er veel onduidelijkheid en leggen provincies de regels op verschillende wijze uit. Ook worden ontheffingen of benodigde formulieren door sommige provincies pas achteraf verstrekt. Daardoor is het bedrijf formeel regelmatig in overtreding. Dit vindt het bedrijf ongewenst. Bovendien levert het het bedrijf geen enkel economisch voordeel op.

Een ander knelpunt waarvan veel afvalverwerkers melding maakten, was het bestaan van provinciale afvalgrenzen. Deze grenzen zijn inmiddels opge-

heven, maar dit was ten tijde van het empirisch onderzoek niet het geval. Op grond van landelijke beleid, dat was uitgewerkt in provinciale milieuverordeningen, was het transport van bedrijfsafval over de provinciegrenzen verboden. In individuele gevallen konden bedrijven een ontheffing vragen van dit verbod. De achterliggende gedachte was provinciale zelfvoorziening bij de verwerking van afval en het tegengaan van onnodig vervoer van afvalstoffen.

Een consequentie van deze afvalgrenzen was dat afvalverbrandingsinstallaties zoveel mogelijk moesten worden voorzien van brandbaar afval, maar dat brandbaar afval de provinciegrenzen niet over mocht. Daardoor kampten sommige afvalverbrandingsinstallaties met een tekort aan brandbaar afval, terwijl in andere provincies overschotten aan brandbaar afval moesten worden gestort.

Gezien de schaalvergroting in de afvalverwerkingbranche zijn steeds meer bedrijven op bovenprovinciaal niveau actief. Deze bedrijven ondervonden grote hinder van de provinciale afvalgrenzen en de verplichting om voor elk transport een ontheffing aan te vragen. Omdat de afvalverwerking in Nederland in toenemende mate de provinciale en zelfs nationale schaal overstijgt, heeft de Commissie Toekomstige Organisatie Afvalverwijdering (1996) de minister van vrom geadviseerd de interne grenzen voor afvalverwijdering binnen Nederland op te heffen. De minister heeft dit advies overgenomen en besloten de provinciegrenzen na aanpassing van de stort- en verbrandings-tarieven op te heffen.<sup>38</sup> Daarnaast zal er een landelijk afvalbeheersplan worden ingevoerd, waardoor de verschillen in het provinciale afvalbeleid en -regelgeving grotendeels zullen verdwijnen.<sup>39</sup> Dit betekent dat de provinciale milieubeleidsplannen alleen nog onderwerpen met betrekking tot afvalstoffen kunnen bevatten, waarvoor op grond van de Wet Milieubeheer nog provinciale bevoegdheden bestaan, zoals de melding van de afgifte en de ontvangst van afvalstoffen.

#### 7.5.9 *Regelgeving is niet handhaafbaar*

Niet echt een klacht, maar voor de naleving wel van belang, is dat veel respondenten sommige wettelijke voorschriften niet handhaafbaar achten. Ten

---

38. Brief van de minister van vrom aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal inzake het standpunt over het advies van de Commissie Toekomstige Organisatie Afvalverwerking (Tweede Kamer, 1996–1997, 25 157, nr. 1). Dit heeft geleid tot een wetswijziging. Per 1 januari 2000 zijn de artikelen 1.2a en 8.13a wm in werking getreden op grond waarvan het verboden is om in de provinciale milieuverordening regels te stellen of aan een milieuvergunning voorschriften te verbinden, die het naar of uit de provincie brengen van afvalstoffen beperken of uitsluiten (Staatscourant, 1999, 246).

39. Tweede Kamer, 1998–1999, 26 638, nr. 3.

aanzien van het afvalstoffenrecht komt deze slechte handhaafbaarheid voort uit de onduidelijkheid van de normen. Wanneer het op basis van de milieuvergunning moeilijk is vast te stellen welke afvalstoffen een bedrijf wel en niet mag accepteren, is het ook moeilijk deze vergunning te handhaven.

In de textielveredelingsbranche wordt vooral getwijfeld aan de handhaafbaarheid van de cuwvo-bepalingen. Volgens de textielveredelaars is het moeilijk te meten of een bedrijf wel of niet aan de bepaling omtrent de ontkleuring van het afvalwater voldoet. Daar zijn nog geen goede technieken voor. 'Er is wel gesteld dat er 90% gereduceerd moet worden, maar niet is duidelijk gemaakt ten opzichte van wat.' Metingen zijn volgens respondenten momentopnames en dus gemakkelijk te omzeilen. Ook zijn meetgegevens makkelijk te manipuleren. Verschillende textielveredelaars zijn ervan overtuigd dat dit in de praktijk wel eens zal gebeuren. Ook het verbod op het lozen van kleurstofconcentraten is makkelijk te omzeilen. Het is volgens een bedrijfsleider namelijk niet te controleren of alle concentraten worden afgevoerd: 'Dan moet je er de hele dag naast gaan staan.'

Op de handhaving van milieu- en arborecht wordt in hoofdstuk 8 verder ingegaan.

#### 7.5.10 *Bezwaren tegen arboregelgeving*

Omdat in de arboregelgeving meer de nadruk wordt gelegd op de eigen verantwoordelijkheid van ondernemingen voor goede arbeidsomstandigheden en de regelgeving minder gedetailleerde voorschriften bevat, zijn de geïnterviewde ondernemers over het algemeen meer te spreken over arboregelgeving dan over milieuregelgeving. De nieuwe arboregelgeving reguleert bovendien de wijze waarop in een bedrijf aandacht dient te worden besteed aan arbeidsomstandigheden. Arboregelgeving betreft dus arbozorg. In de milieuwetgeving is wat betreft bedrijfsinterne milieuzorg nog weinig geregeld. Toch zijn er wel enkele klachten over arboregelgeving. Deze klachten komen er op neer dat het zorgkarakter van de arbowetgeving nogal 'bemoeierend' is. Nadeel is ook dat het niet duidelijk is hoe er gehandhaafd gaat worden. Men vermoedt dat de arbeidsinspectie zelf ook nog niet weet hoe ze de nieuwe arboregelgeving zal moeten gaan handhaven.

Bovendien klaagt men dat het nakomen van de systeemverplichtingen uit de arboregelgeving grote inspanningen vergt. Het opstellen van het jaarplan en het jaarverslag was volgens sommigen een administratieve verplichting waarvan men het nut niet inzag en die alleen maar tijd kostte.

Omdat TO1 voorheen meer dan honderd werknemers had, was het bedrijf verplicht jaarlijks een arbojaarplan en een arbojaarverslag op te stellen. Dit heeft TO1 drie jaar gedaan. Nu het aantal werknemers is gezakt tot beneden de hon-

derd, hoeft het niet meer. TO1 is hier blij mee.

Volgens de directeur van TO1 heeft het opstellen van een risico-inventarisatie en -evaluatie een positievere invloed op de arbeidsomstandigheden dan het opstellen van het jaarplan of het jaarverslag. De uitvoering van de risico-inventarisatie en -evaluatie wordt grondiger uitgevoerd. Bovendien wordt de risico-inventarisatie en -evaluatie uitgevoerd door de bedrijfsmilieudienst, terwijl het jaarverslag en het jaarplan werden gecontroleerd door de arbeidsinspectie. De arbeidsinspectie werd toch een beetje beschouwd als 'een natuurlijke vijand.' Ten aanzien van de bedrijfsmilieudienst zegt de directeur: 'Wij betalen geld aan die mensen en wij dragen ze op om te kijken welke situaties hier anders moeten. Ze kijken ernaar door de bril van het bedrijf. Dus dat lees je heel goed.'

#### 7.5.11 Conclusie

Gebreken van regelgeving die barrières vormen voor naleving, komen tot uiting in klachten van normadressaten over die regels. Uit de gesprekken met ondernemers uit de afvalverwerkingbranche en de textielveredelingsindustrie blijkt dat er in beide branches nogal wat klachten bestaan over milieu- en arboregelgeving in het algemeen en branchespecifieke milieuregelgeving in het bijzonder. Klachten betreffen onder andere de onduidelijkheid, onredelijkheid, hoeveelheid, naleefbaarheid, opportuniteit en de financiële gevolgen van voorschriften. Naleving van deze voorschriften brengt disproportionele kosten en bureaucratische procedures met zich mee; de voorschriften zijn onduidelijk en complex; bepaalde voorschriften dienen geen milieu- of arbo-belang; er zijn te veel voorschriften en soms betekent naleving van het één overtreding van het ander.

Uit de besproken kritiek op milieu- en arboregelgeving kunnen twee belangrijke conclusies worden getrokken. Een eerste conclusie is dat de klachten laten zien dat slechte regelgeving motief en gelegenheid aan normadressaten kan geven om regels niet na te leven. Een motief is dat men de regels als onredelijk beschouwt. Gelegenheid kan op tweeërlei wijze worden geboden: enerzijds in de vorm van een neutralisatietechniek en anderzijds als gemakkelijk doelwit van overtreding. In hoeverre de klachten over regelgeving daadwerkelijk leiden tot overtreding kon in dit onderzoek niet worden vastgesteld. Wel was duidelijk dat over het algemeen door regelovertreders meer over die regels werd geklaagd dan door regelnalevers.

Een tweede conclusie is dat de vele klachten en kritiek van respondenten laten zien dat de in de literatuur (§ 7.2) veronderstelde morele neutraliteit van sociaal-economische ordeningswetgeving in elk geval ten aanzien van milieu- en arboregelgeving door normadressaten niet wordt ervaren. Integendeel, milieu- en arboregels worden door ondernemingen in hoge mate aan een normatieve beoordeling onderworpen.



## 7.6 ALTERNATIEVE REGULERING

### 7.6.1 Inleiding

Zoals in § 7.5.1 reeds werd aangegeven, betreffen de hierboven besproken bezwaren vooral de klassieke vorm van regelgeving: eenzijdig opgelegde gebods- en verbodsregels van het type *command and control*. In § 2.6 is beschreven hoe onder andere op het terrein van het milieu en de arbeidsomstandigheden andere vormen van regulering tot stand zijn gekomen. Deze alternatieve reguleringsinstrumenten doen een groter beroep op de eigen verantwoordelijkheid van de normadressaat. De gedachte hierachter is dat normadressaten eerder bereid zijn deze vorm van regelgeving na te leven. Bepalend voor de mate van norminternalisatie is de mate waarin de doelgroep betrokken is bij de totstandkoming van de norm. Bij de totstandkoming van alternatieve reguleringsinstrumenten wordt de normadressaat expliciet betrokken. Dus kan men verwachten dat de mate van norminternalisatie groter is dan bij klassieke, eenzijdige regelgeving.

### 7.6.2 Keerzijden van alternatieve regulering

De verwachting dat alternatieve vormen van regelgeving beter worden nageleefd, blijkt niet in alle gevallen uit te komen. In een onderzoek naar de toepassing van klassieke en alternatieve milieureguleringinstrumenten in de verfindustrie bleek dat een tweetal klassieke reguleringinstrumenten (de milieuvergunning en het Cadmiumbesluit) beter worden nageleefd dan een tweetal alternatieve beleidsinstrumenten (de stimulering van bedrijfsinterne milieuzorg en het convenant Koolwaterstoffen 2000). De belangrijkste reden hiervoor is dat de klassieke reguleringinstrumenten de doelgroep sterker (juridisch) binden dan alternatieve reguleringinstrumenten (Van de Peppel, 1995:306–309). Nader en grootschaliger onderzoek zou moeten uitwijzen of deze conclusie meer in algemene zin kan worden getrokken.

Daarnaast kleven er aan alternatieve reguleringsvormen verschillende risico's. De alternatieve strategie is gebaseerd op het stellen van vertrouwen door de overheid in de normadressaat. Het risico bestaat dat ten onrechte vertrouwen wordt gesteld in deze partners. De risico's van alternatieve regulering op het terrein van het milieurecht zijn in kaart gebracht door het WODC (Eshuis e.a. 1997). Er kunnen drie typen risico's worden onderscheiden.

Ten eerste is dat het gevaar van collusie of *capturing*: de overheid laat zich inpakken. Het risico bij overleg, onderhandeling en samenwerking is dat de overheid onvoldoende haar eigen belangen weet veilig te stellen. Het algemeen belang raakt ondergesneeuwd door de belangen van de partners waarmee afspraken worden gemaakt of wordt samengewerkt. Collusie betekent

dat de overheid geen helder zicht meer heeft op de belangen die zij moet behartigen en daardoor als het ware blind wordt voor gedrag dat deze belangen schaadt (Van den Heuvel, 1998). Van Vugt en Boet geven bijvoorbeeld aan hoe door de meervoudige betrokkenheid van de overheid bij publiek-private samenwerkingsvormen in de afvalverwerkingbranche het gevaar bestaat dat zij onvoldoende afstand kan nemen van processen die niet conform milieunormen en -regels plaatsvinden. 'Samenwerkingsrelaties maken de overheid 'kneedbaar' voor meegaand gedrag' (Van Vugt en Boet, 1994:85). Het tweede risico is dat er in het gezamenlijk bepalen en uitvoeren van de arrangementen te veel uitwijkmogelijkheden worden gecreëerd voor de private partijen. Het ontbreekt aan procedures en voorzieningen die sturing en verantwoordelijkheid mogelijk maken en de naleving van afspraken en regelingen waarborgen. Zonder gebods- of verbodsdwang ontbreekt de stok achter de deur en staat de overheid met lege handen wanneer de afspraken niet worden nageleefd.

Een derde risico is dat de beoogde resultaten van het reguleringsarrangement uitblijven of dat er sprake is van ongewenste neveneffecten. Hoe mooi de afspraken op papier ook lijken, het kan zijn dat het in de praktijk niet werkt. Als voorbeelden van ongewenste neveneffecten noemen Eshuis e.a. (1997:27) de fraude met een financiële regeling, kleine bedrijven die er niet in slagen toegang te krijgen tot een markt en onnodige kostenopdrijving. Bruinsma (1996) noemde dezelfde neveneffecten als gevolg van zelfregulering en publiek-private samenwerking in de afvalverwerkingbranche.

In het WODC-onderzoek is onderzocht in hoeverre deze risico's zich in de praktijk van de uitvoering van het milieubeleid voordoen. De onderzoekers hebben tien cases onderzocht waarin sprake is van alternatieve vormen van regulering op milieuterrein. Zij zijn nagegaan of in die tien cases die drie types van risico's zich hebben voorgedaan.<sup>40</sup> De hoofdconclusie van het onderzoek is dat er in de praktijk inderdaad regelmatig problemen optreden bij de vormgeving en uitvoering van alternatieve beleidsinstrumenten, maar dat de situatie niet zo negatief is als soms wel aan de hand van spectaculaire voorbeelden (TCR) wordt voorgesteld. Zelden gaat het écht mis. Bovendien kan van de voorkomende problemen gezegd worden dat ze niet exclusief gerelateerd zijn aan het alternatieve karakter van de regeling, maar dat ze zich evenzeer voordoen bij klassieke vormen van regulering.<sup>41</sup> Voorbeelden zijn een gebrek aan handhaafbaarheid

40. De cases hebben betrekking op de Regeling Scheepsafvalstoffen Binnenvaart (indirecte financiering), de Regeling Erkenning Inzake Saneringsbedrijven (certificering), de koppeling van de milieuvergunning en bedrijfsinterne milieuzorg bij twee bedrijven, twee afvalsturingorganisaties, een composteringsinstallatie en een scheidingsinstallatie (public-private partnerships) en het Convenant Tropisch Hout en het Convenant Verpakkingen.

41. Zie ook Eshuis en De Graaf (1998), waarin de belangrijkste resultaten van het WODC-onderzoek worden samengevat.

en coördinatieproblemen tussen overheden. De kwade reuk waarin de alternatieve regulering op dit moment bij sommige handhavers staat, is dus niet altijd terecht.

In het onderzoek zijn geen uitwassen van verregaande collusie aangetroffen. Wel bleek in alle bestudeerde gevallen sprake te zijn van een gebrek aan *monitoring* van het gevoerde beleid. Het tweede risico heeft zich daarmee ten dele gerealiseerd. Voor wat betreft de resultaten van de onderzochte alternatieve regelingen is het beeld wisselend. Sommige regelingen blijken positieve effecten te sorteren, andere blijken negatieve neveneffecten te veroorzaken. In de helft van de onderzochte casus is de effectiviteit gering.

De begrippen afhankelijkheid en macht lopen als een rode draad door het WODC-onderzoek. Wanneer de overheid zich voor het verwezenlijken van haar doelstellingen afhankelijk heeft gemaakt van enkele private partners, dan ontnemt de overheid zichzelf de mogelijkheid om bij te sturen en dictaten te stellen. Dit was duidelijk te zien in de zaak TCR. De Nederlandse overheid was voor de nakoming van een internationale verplichting afhankelijk geworden van het bedrijf TCR.<sup>42</sup> Mede door deze afhankelijkheid was zij niet bij machte effectief op te treden tegen de structurele en ernstige milieuovertredingen die door dit bedrijf werden gepleegd. De zaak TCR en ook de uitkomsten van het hier besproken WODC-onderzoek leren dat het bij alternatieve regulering van groot belang is dat er een gedeeld en evenwichtig belang is tussen overheid en bedrijfsleven om een arrangement aan te gaan. Daarbij moeten de machtsverhoudingen in balans zijn. Anders is de overheid met huid en haar overgeleverd aan haar 'partner'.

Een meer ideologisch discussiepunt is of de overheid zich bij alternatieve regulering niet te veel verlaagt of reduceert tot onderhandelingspartner: de overheid die zijn eigen norm inzet als wisselgeld bij onderhandelingen. Een bijkomend bezwaar – dat Van den Heuvel (1993) bij coöperatieve reguleringmodellen reeds heeft onderkend – is het mogelijke gebrek aan democratische controle. Bij alternatieve vormen van regulering die tot stand komen door onderhandeling en ruilprocessen tussen overheid en private partners, ontbreken transparantie en controleerbaarheid. De onderhandelingen vinden veelal plaats achter gesloten deuren, anders dan bij formele regulering zijn er geen voorzieningen voor inspraak en maatschappelijke controle. Zo kan in het milieurecht een ieder bedenkingen inbrengen en daarna beroep instellen tegen een milieuvergunning (art. 20.6 juncto 8.6 WM) en kan ieder het bevoegd gezag om handhaving verzoeken ingeval voorschriften worden overtreden (art. 18:14 WM). Deze bevoegdheden zijn voor een goede bescher-

---

42. Nederland had zich met de ondertekening van het internationale verdrag *Marine Pollution* verplicht een havenontvangstinstallatie voor de inzameling en verwerking van scheepsafvalstoffen te bouwen en te exploiteren.

ming van het milieubelang en andere derden-belangen onontbeerlijk en het is de vraag over de bevoegdheden kunnen worden gebruikt bij de genoemde vormen van alternatieve regulering (Blomberg, 2000:289). Het ontbreken van transparantie en controleerbaarheid, alsmede van inspraak en rechtsbescherming bemoeilijkt het afleggen van verantwoording aan de maatschappij over de tot stand gekomen beleidsarrangementen.

Tenslotte kunnen er vraagtekens worden gezet bij de handhaafbaarheid van vormen van alternatieve regulering. De onderhandelingsprocessen die aan alternatieve regulering ten grondslag liggen kunnen leiden tot vage en open normen waarvan moeilijk is vast te stellen of en wanneer ze nageleefd worden en waarvan de naleving dan ook moeilijk is te controleren.

### 7.6.3 *Keuze tussen klassiek en alternatief?*

Een interessante constatering is dat een deel van de bezwaren die worden aangevoerd tegen alternatieve regulering, evenzeer opgaan voor klassieke vormen van regulering. Bovendien is er op het terrein van het milieu- en arborecht doorgaans sprake van een 'hybride' beleidsarrangement, een mengsel van klassieke en alternatieve vormen van regulering. De constructiefouten in dergelijke arrangementen worden nogal eens eenzijdig (en onterecht) geweten aan de alternatieve elementen in het bouwwerk (Eshuis en De Graaf, 1998:227). Ook Sinclair (1997) wijst erop dat de voorgestelde dichotomie tussen *selfregulation* en *command and control* niet terecht is. Het denken in termen van klassiek dan wel alternatief reguleren is in de praktijk eigenlijk helemaal niet zo zinnig. Bovendien vullen beide strategieën elkaar goed aan. Soms is er helemaal geen keuze tussen alternatief en klassiek: bepaalde zaken kunnen niet eenzijdig worden voorgeschreven en het traject van formele regelgeving kan aanmerkelijk langer duren dan dat van alternatieve beleidsarrangementen. De term alternatieve regulering suggereert dus ten onrechte dat er altijd een alternatief is.

Verder speelt bij de keuze tussen klassieke en alternatieve vormen van regulering het begrip 'vertrouwen' een belangrijke rol. Klassieke regulering gaat uit van een zeker wantrouwen: normadressaten worden door het houden van toezicht en de dreiging van sancties tot naleving van de eenzijdig opgelegde regels bewogen. Dit was ook één van de klachten van respondenten over milieuregelgeving (§7.5.6). Alternatieve regulering is daarentegen gebaseerd op het stellen van vertrouwen door de overheid in de normadresaat. Bij het betrekken van private partners bij het vaststellen en uitvoeren van regels, wordt uitgegaan van de goede en eerbare bedoelingen van deze partners. Randvoorwaarde voor de effectiviteit van alternatieve regulering is dan ook dat deze veronderstelling juist is en dat het toegekende vertrouwen gerechtvaardigd is.

Hoe stel je vast of de private partner het vertrouwen verdient? Bedrijven die willens en wetens de wet overtreden, zullen alternatieve regulering aangrijpen om de overheid op afstand te houden. Dit betekent dat voordat een alternatief reguleringstraject gestart wordt, de beoogde private partners eerst 'gescreend'<sup>43</sup> moeten worden. Wanneer het individuele bedrijven betreft, moet je goed weten of je te maken hebt met een 'goed' of 'slecht' bedrijf.

Maar ook bij slechte regelnalevers kan alternatieve regulering een functie hebben. In hoofdstuk 6 hebben we gezien dat regelovertreding ook kan voortkomen uit moraliteit; men is het niet eens met de aan het bedrijf gestelde voorschriften. Het gaat dan om bedrijven die als het ware een kortsluiting vertonen met hun maatschappelijk omgeving, met de overheid en met de samenleving als geheel. Deze bedrijven hebben een vijandig beeld van de externe omgeving, zij zien regelgeving en maatschappelijke verwachtingen vooral als een bedreiging. Het kan een goede strategie zijn om dergelijke bedrijven 'erbij te trekken'. Het maken van afspraken, het samen opstellen van regels en handhaving door overreding en onderhandeling betekent dat mogelijke misverstanden en onbegrip weggenomen kunnen worden.

Natuurlijk moet opgepast worden dat notoire en/of opzettelijke overtreders niet beloond worden met een 'softe' en naïeve aanpak. Daarmee zou het eerst genoemde risico van 'inpakken' zich voordoen. Anderzijds werkt de klassieke strategie bij dergelijke bedrijven vaak evenmin. Bedrijven die structureel delicten plegen, kunnen al te ver zijn afgegleeden om nog te kunnen redden. Het gaat derhalve om het gebruik van alternatieve reguleringsmethoden om te voorkómen dat bedrijven afdrijven van de 'responsieve orde' (Van den Heuvel, 1998:14) en vervallen tot wetsovertreding. Alternatieve regulering kan gebruikt worden om het maatschappelijk verantwoordelijkheidsgevoel en het ethisch klimaat van bedrijven te verhogen. Dit dient uiteraard niet vrijblijvend te gebeuren. Klassieke regulering blijft nodig als stok achter de deur (Van de Bunt, 1992). Bij de hardnekkigste categorie van regelovertreders resteert steeds het slaan met de stok van de repressieve sancties uit het strafrecht of het bestuursrecht. Gezocht moet dan ook worden naar een uitgekende mix van klassieke en alternatieve reguleringsmiddelen (Sinclair, 1997). Alternatieve regulering sluit daarmee nauw aan bij concepten als geconditioneerde zelfregulering en *reintegratieve shaming* (Braithwaite, 1989; Van Gestel, 2000).

---

43. Dit is makkelijker gezegd dan gedaan. Een goed instrument is nog niet voorhanden, maar blijkens de berichtgeving in het vakblad Handhaving wordt er in den lande al wel druk naar gezocht. Zo heeft DCMR – één van de grootste vergunningverleners en handhavers op milieugebied – een beleid ontwikkeld waarin risicobedrijven worden benoemd. Behalve bij de vraag hoe betrouwbaar zo'n instrument is, kunnen ook vraagtekens worden gezet bij de stigmatiserende werking ervan.

#### 7.6.4 *Alternatieve regulering in de branches afvalverwerking en textielveredeling*

In § 2.6 zijn drie vormen van alternatieve reguleringsinstrumenten besproken: open normen, convenanten en zelfregulering. Ook de afvalverwerkingbranche en de textielveredelingsindustrie krijgen met deze nieuwe vormen van regulering te maken. Hieronder zal dan ook worden ingegaan op enkele recente ontwikkelingen met betrekking tot deze branches: de vergunning op hoofdzaken en het milieuconvenant in de textielveredelingsindustrie. De belangrijkste vorm van zelfregulering op milieu- en arbo-terrein is bedrijfsinterne milieu- en arbozorg. Hierop is in hoofdstuk 5 reeds uitvoerig ingegaan.

##### *Vergunning op hoofdzaken*

Milieuvergunningen zijn van oudsher omvangrijke geschriften met veel gedetailleerde middelvoorschriften. Een nieuw fenomeen is de zogenaamde vergunning op hoofdzaken. Dit is een vergunning, 'waarbij het bevoegde gezag binnen de bestaande wettelijke en jurisprudentiële randvoorwaarden zoveel mogelijk vrijheid laat aan de inrichting(houder) voor wat betreft: a. de keuze van de middelen waarmee de milieunadelige gevolgen zoveel mogelijk kunnen worden voorkomen en/of b. het doorvoeren van veranderingen in de inrichting en/of c. het stellen van prioriteiten ten aanzien van de te realiseren taakstellingen' (Van Gestel en Verschuuren, 1999:6). Deze vergunning bevat aanzienlijk minder voorschriften en de voorschriften betreffen vooral de doelen en de randvoorwaarden waarbinnen het bedrijf zelf bepaalt hoe het daaraan voldoet. Daarmee is de vergunning 'gekoppeld' aan het bedrijfsinterne milieuzorgsysteem.<sup>44</sup> Hiermee wordt tevens bevorderd dat het bedrijf zelf toeziet op de naleving van vergunningvoorschriften alsmede dat tussen bedrijf en overheid een open informatie-uitwisseling en gestructureerd overleg plaatsvindt. De vergunning op hoofdzaken ligt in het verlengde van de bedrijfsinterne milieuzorg en is te karakteriseren als een vorm van geconditioneerde zelfregulering (Gilhuis, 1999:6; Blomberg, 2000:311).

Voorwaarde voor het verkrijgen van een vergunning op hoofdzaken is dat een bedrijf beschikt over een op basis van ISO 14.001 gecertificeerd zorgsysteem, een goedgekeurd bedrijfsmilieuplan en een milieujaarverslag (VROM, 1999:6). Met het koppelen van vergunningen aan een bedrijfsintern milieuzorgsysteem wordt beoogd tot minder gedetailleerde en meer flexibele ver-

44. Er kan een onderscheid gemaakt worden tussen impliciete en expliciete koppeling. Impliciete koppeling betekent dat bij de vergunningverlening rekening wordt gehouden met de aanwezigheid van een milieuzorgsysteem in die zin dat de vergunningvoorschriften daarop worden afgestemd. Expliciete koppeling houdt in dat bepaalde elementen van het milieuzorgsysteem worden opgenomen in de vergunning of dat in de vergunningvoorschriften uitdrukkelijk naar het milieuzorgsysteem wordt verwezen (Blomberg, 2001:311). De circulaire voor de vergunning op hoofdzaken gaat uit van impliciete koppeling (VROM, 1999:21).

gunningen te komen en de vergunningverlening sneller te doen verlopen. Bovendien bestaat de verwachting dat een bedrijf binnen door de vergunning gestelde kader zelf ontwikkelde regels (vastgelegd in het milieuzorgsysteem) beter zal naleven (VROM, 1999:11). Veel bedrijven willen een vergunning op hoofdzaken, omdat dit een grotere mate van flexibiliteit inhoudt en de overheid minder komt controleren.

In het WODC-onderzoek naar alternatieve regulering zijn ook twee gevallen van vergunningverlening op hoofdzaken onder de loep genomen. In beide gevallen was sprake van een langdurig traject, dat moeizaam verliep ten gevolge van nog weinig uitgekristalliseerde ideeën over de te bewandelen weg en de vorm van het uiteindelijk product. In één van de onderzochte gevallen kwam de koppeling slechts gedeeltelijk tot stand, in het andere geval geheel niet. De ruil die in het eerste geval werd gemaakt, was een meer flexibele vergunning tegen een milieuactieplan met concrete verbeterpunten voor een periode van drie tot vijf jaar en een betere informatievoorziening met betrekking tot de milieuprestaties. In hoeverre dit heeft geleid tot betere prestaties dan wanneer geen koppeling tot stand zou zijn gekomen, kon binnen het kader van het onderzoek niet worden vastgesteld. Wel kon worden vastgesteld dat het bedrijf nadat de koppeling tot stand was gekomen nog is vervolgd wegens milieuovertredingen (Eshuis e.a., 1997:40).

De meeste afvalverwerkende en textielveredelende bedrijven beschikken over een klassieke vergunning. Sommige bedrijven hebben inmiddels een nieuwe vergunning op hoofdzaken gekregen. Daarvan volgen hieronder enkele voorbeelden.

AN1 heeft enkele jaren terug een WM-vergunning op hoofdzaken ontvangen. In de vergunning staan alleen doelvoorschriften. Zo vraagt de vergunning om een door het bedrijf zelf opgesteld acceptatieplan en het zelf monitoren van grondwaterstromen. Dit laatste betekent dat niet meer wekelijks bemonsterd hoeft te worden, hetgeen een behoorlijke besparing oplevert. AN1 heeft zelf om een vergunning op hoofdzaken gevraagd. Bij de stortplaats werd volgens een gecertificeerd milieuzorgsysteem gewerkt, waarbij een klassieke vergunning belemmerend zou werken. AN1 heeft vergunningverleners en handhavers voorgelicht over het milieuzorgsysteem en met hen overlegd over de aard van de nieuwe vergunning. Aanvankelijk wilde de gedeputeerde dan ook het milieuzorgsysteem in de vergunning laten opnemen, maar dit wilde AN1 niet want dit zou betekenen dat voor elke wijziging in het systeem ook de vergunning gewijzigd zou moeten worden. Ook wilde AN1 niet dat de wijze van bedrijfsvoering door de vergunning zou worden voorgeschreven. Nu zijn alleen onderdelen van het bedrijfsinterne milieuzorgsysteem in de vergunning opgenomen.

AN2 is het eerste bedrijf in de provincie waaraan een vergunning op hoofdzaken is verleend. De vergunning is gekoppeld aan het bedrijfsinterne milieuzorgsysteem. Het idee van koppeling van de vergunning aan het milieuzorgsysteem kwam zowel van de kant van de provincie als het bedrijf. De milieucoördinator: 'Het leek wet telepathie. Toen ik de contactpersoon bij de provincie belde om het idee van de koppeling voor te leggen, zei hij dat hij net voornemens was ons met hetzelfde voorstel te bellen.' AN2 is erg blij met de gekoppelde vergunning. Het grootste voordeel vindt men dat er minder administratieve procedures nodig zijn om de naleving aan te tonen. Men heeft het gevoel dat de inspanningen ten aanzien van milieuzorg en het terugdringen van de milieubelasting op deze wijze beloond worden. AN2 geeft aan een vergunning op hoofdzaken te hebben gekregen vanwege het vertrouwen dat men geniet bij de overheid en het feit dat er bij de afdeling handhaving geen dikke dossiers staan over het bedrijf. De koppeling van de vergunning aan het bedrijfsinterne milieuzorgsysteem wil volgens de contactambtenaar van de provincie nog niet zeggen dat het bedrijfsinterne milieuzorgsysteem ook echt goed is: 'Nu moet het zich nog gaan bewijzen. We hebben ze het vertrouwen gegeven, maar werkt het ook daadwerkelijk? Dat moet nog blijken.' De vergunning op hoofdzaken heeft het bedrijf gekregen ondanks het feit dat de officier van justitie van mening is dat een gevaarlijk afvalverwerkend bedrijf geen vergunning op hoofdzaken mag krijgen.

TN3 heeft de koppeling van de wvo-vergunning aan het bedrijfsinterne milieuzorgsysteem zelf afgedwongen. Bedrijf en waterschap waren het oneens met elkaar over het in de vergunning voorschrijven van het onderzoek naar en de wijze van het terughouden van kleurstofconcentraten uit het afvalwater. Het bedrijf had dit in het milieuzorgsysteem al geregeld en vond dit voldoende. Het waterschap wilde het nog eens gedetailleerd in de vergunning voorschrijven. Het conflict is tot aan de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State uitgevochten en uiteindelijk heeft het waterschap besloten toch aan te sluiten bij de wijze waarop het in het milieuzorgsysteem geregeld is. Dit betekent dat er minder gedetailleerde voorschriften in de wvo-vergunning staan.

Er zijn ook vergunningen tussen de klassieke vergunning en de vergunning op hoofdzaken in.

Zo is de milieuvergunning van AN3 geen vergunning op hoofdzaken, maar in de vergunning wordt wel enigszins geanticipeerd op het bedrijfsinterne milieuzorgsysteem. Het bevat een bepaling dat bepaalde vergunningsvoorschriften kunnen komen te vervallen wanneer de eigen voorschriften van het milieuzorgsysteem door de provincie worden goedgekeurd.



Het beleid is erop gericht om alleen koplopers op het terrein van regelnaleving en bedrijfsinterne milieuzorg te 'belonen' met een vergunning op hoofdzaken (VROM, 1999). Alleen die bedrijven verdienen het vertrouwen dat met de vergunning op hoofdzaken in hen wordt gesteld. De circulaire voor de vergunning op hoofdzaken zegt hierover: 'Van een bedrijf die voor een VOH in aanmerking komt wordt juist verwacht dat het aan kan tonen dat het tenminste aan de wettelijke eisen voldoet. Zo is het dan ook niet de bedoeling om aan een risicovol bedrijf of aan bedrijf dat een slecht nalevingsgedrag vertoont een VOH af te geven.' (VROM, 1999:10). In dit onderzoek waren het inderdaad vooral de regelnalevers die een vergunning op hoofdzaken hadden. Uit de casestudies blijkt echter ook dat dit niet altijd het geval is.

De WM-vergunning van TO1 is feitelijk een Hinderwetvergunning uit 1985. Deze vergunning is sterk verouderd en niet meer passend voor de huidige bedrijfs-situatie. In de oude Hinderwetvergunning zijn bijvoorbeeld geen bepalingen met betrekking tot de opslag van chemicaliën opgenomen. TO1 dient al geruime tijd een nieuwe vergunning aan te vragen. Vanwege discussie over de voor te schrijven voorschriften inzake de opslag van gevaarlijke stoffen en de financiële problemen van het bedrijf, is hiervoor steeds weer uitstel verleend. Nu is het de bedoeling dat na het opstellen van het bedrijfsmilieuplan een nieuwe vergunning wordt aangevraagd, waarbij het bedrijfsmilieuplan als basis dient. Het bedrijfsmilieuplan is door de gemeente aangegrepen om TO1 tot milieumaatregelen te bewegen en tot een nieuwe WM-vergunning te komen. Eerst probeert men TO1 vrijwillig milieumaatregelen te laten treffen. Wat het bedrijf niet vrijwillig in het kader van het bedrijfsmilieuplan doet, wordt bindend voorgeschreven in de nieuwe vergunning. Het is de intentie van de gemeente dat de nieuwe vergunning een vergunning op hoofdzaken wordt. Dit is opmerkelijk omdat vergunningen op hoofdlijnen volgens het beleid van het ministerie van VROM alleen dienen te worden verleend aan bedrijven die hebben aangetoond koploper te zijn op het terrein van bedrijfsinterne milieuzorg. Dit is bij TO1 zeker niet het geval. Het bedrijfsmilieuplan en de vergunning op hoofdzaken zijn dus is aangegrepen door de overheid om de aanpak van de milieuproblemen van TO1 over een andere boeg te gooien. Wat tot nu niet lukte via de weg van klassieke vergunningverlening en handhaving, wordt nu geprobeerd langs de weg van het convenant en de vergunning op hoofdzaken.

Gevreesd moet worden dat het verbeteren van de milieusituatie van een onderneming gedoemd is te mislukken, wanneer bij het tekort schieten van de klassieke vergunningverlening de vergunningverlening dan maar eens over de alternatieve boeg wordt gegooid. Ook kwam in het in de casestudies voor dat vergunningverleners vonden dat het bedrijf weliswaar een vergunning op hoofdzaken zou moeten krijgen, maar dat de vergunningverlenende

instantie daar zelf nog niet aan toe was. Men had nog niet de expertise om een dergelijke vergunning op te stellen.

Over de relatie tussen de vergunning op hoofdzaken en regelnaleving verschillen de meningen. Enerzijds zijn er de voorstanders die geloven dat de vergunning op hoofdzaken tot een verbetering van de naleving zal leiden. Door het geven van meer ruimte aan bedrijven om zelf te bepalen hoe de doelen en voorwaarden in de vergunning worden nageleefd, is de bereidheid tot naleving van die doelen en voorwaarden groter. Kortom, de vergunning op hoofdzaken leidt tot een proces van norminternalisatie.

Anderzijds wijzen sceptici er op dat open normen vaak vaag zijn geformuleerd. Daardoor is het onduidelijk wanneer een voorschrift nageleefd wordt. Daarnaast kunnen vraagtekens worden gezet bij de handhaafbaarheid van vergunningen op hoofdlijnen. Volgens het ministerie van vrom kan een onderneming met een vergunning op hoofdzaken rekenen op een 'andersoortige' handhaving, waarbij de overheid minder controleert en meer vertrouwt op rapportages van het bedrijf (vrom, 1995; 1999). Voor veel bedrijven is dit één van de motieven om over te gaan op de vergunning op hoofdzaken. In de handhavingpraktijk bestaat echter nog veel discussie over de vraag hoe deze andersoortige handhaving vorm moet krijgen. Vooral aan de strafrechtelijke handhaving van de vergunning op hoofdzaken zijn nogal wat haken en ogen verbonden (De Lange, 1997; Waling, 1999).

#### *Convenant*

Een convenant is een schriftelijke ondertekende afspraak van de overheid met één of meer wederpartijen over de verwezenlijking van overheidsbeleid. De achterliggende gedachte is dat afspraken die in onderling overleg zijn gemaakt beter zullen worden nagekomen dan door regelgeving eenzijdig opgelegde verplichtingen.

In het kader van het Nationaal Milieubeleidsplan worden samen met zogenaamde doelgroepen milieudoelstellingen voor milieubelastende bedrijfstakken vastgesteld. Textielveredeling is één van de bedrijfstakken die in dit doelgroepenbeleid is geselecteerd. Dit betekent dat in maart 1996 een convenant, de zogenaamde Intentieverklaring, is ondertekend door branchevereniging KRL en diverse overheidsorganisaties.<sup>45</sup> Ook de individuele bedrijven en betrokken overheden hebben het convenant mede ondertekend. In de Intentieverklaring wordt een Integrale Milieutaakstelling (IMT) vastgelegd.<sup>46</sup> De bedrijven die het convenant mede hebben ondertekend, hebben zich daarmee verplicht zogenaamde bedrijfsmilieuplannen op te zetten. In het bedrijfsmilieuplan wordt de bijdrage van een individueel bedrijf aan de reali-

45. Het ministerie van vrom, het ministerie van Verkeer en Waterstaat, het ministerie van Economische Zaken, de Unie van Waterschappen (UvW), het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG).

satie van de IMT neergelegd. Het geeft aan welke inspanningen een bedrijf zal verrichten op milieugebied. Het bedrijfsmilieuplan is dus een bedrijfsinterne vertaling van de IMT. In het bedrijfsmilieuplan worden de milieudoelstellingen voor de komende jaren neergelegd alsmede de maatregelen die het bedrijf zal nemen om deze doelstellingen te bereiken.

Ook bedrijfsmilieuplannen zijn te karakteriseren als een convenant, mits zij door het bevoegd gezag zijn geaccordeerd (Blomberg, 2000:291). De bij het bedrijf betrokken overheden (waterschap en gemeente of provincie) dienen een oordeel te geven over het bedrijfsmilieuplan en over de vraag of de betreffende onderneming in het kader van het convenant voldoende inspanning levert aan het verminderen van de milieubelasting. Het bevoegd gezag en het betrokken bedrijf geven als het ware op microniveau uitvoering aan de landelijk vastgelegde intentieverklaring (Blomberg, 2000:291).

Nijenhuis en Aalders (1995:19) leggen het volgende verband tussen het bedrijfsmilieuplan, het milieuzorgsysteem en de milieuvergunning: 'een milieuzorgsysteem kan een middel zijn om de geformuleerde doelstellingen uit een bedrijfsmilieuplan, die een vertaling zijn van de afspraken uit het doelgroepenoverleg en die uiteindelijk worden verankerd in de milieuvergunning, te bereiken. Milieuzorgsysteem, bedrijfsmilieuplan en milieuvergunning vullen elkaar dus aan.' In de bedrijfsmilieuplannen van de textielveredelingbranche moeten de bedrijven aangeven hoe zij binnen anderhalf jaar een bedrijfsintern milieuzorgsysteem zullen gaan invoeren. De eerste bedrijfsmilieuplannen hebben betrekking op de periode 1996–2000. De bedoeling is dat de bedrijfsmilieuplannen in de toekomst de basis vormen voor een vergunning op hoofdzaken.

Als handleiding voor het opstellen van een bedrijfsmilieuplan voor de bedrijven en de beoordeling daarvan door de overheden, heeft de Facilitaire Organisatie Industrie (F/o Industrie) in samenwerking van KRL een Werkboek Milieumaatregelen Textiel- en Tapijtindustrie opgezet. Het werkboek bevat onder andere een stappenplan voor het opstellen van een bedrijfsmilieuplan, een model bedrijfsmilieuplan, beschrijvingen van productieprocessen en mogelijke maatregelen. De publicatie van het werkboek op 1 november 1996 vormde tegelijkertijd het startsein voor de opstelling van de bedrijfsmilieuplan. In het convenant was afgesproken dat alle aangesloten bedrijven een ontwerp-bedrijfsmilieuplan voor 1 juli 1997 bij de betrokken overheden zouden in-

---

46. In de IMT zijn de emissiereductie doelstellingen geformuleerd tot aan het jaar 2010. De reductiedoelstellingen hebben betrekking op de milieuthema's: klimaat (emissie van kooldioxide), verzuring (emissie van zwaveldioxide, stikstofmonoxide en vluchtige organische stoffen), verspreiding (emissies van koolmonoxide en dergelijke), vermesting (emissies van fosfor en stikstof naar oppervlakte), verwijdering (diverse afvalstromen) en verdroging (verbruik van grond-, leiding- en oppervlaktewater).

dienden. Omdat het Werkboek later verscheen dan gehoopt, hadden de bedrijven hier maar acht maanden de tijd voor. Dit bleek voor de meeste bedrijven niet haalbaar. Slechts een zeer kleine minderheid had voor de vastgestelde datum het ontwerp bij de overheden ingediend. Wel hadden alle bedrijven start-bijeenkomsten gehad met de overheden.

Ook de Arbeidsinspectie volgt een bedrijfstakstrategie waarbij convenanten worden afgesloten. Daarin worden afspraken vastgelegd over verbetering van de arbeidsomstandigheden binnen de bedrijfstak. Inmiddels is het afsluiten van arboconvenanten formeel beleid.<sup>47</sup> Convenanten worden aangegaan met bedrijfstakken waarbinnen het aantal blootgestelden aan een bepaald arbeidsrisico relatief of absoluut het hoogst is. Er zijn 29 bedrijfstakken geselecteerd waarmee in de toekomst convenanten zullen worden afgesloten. De branches textielveredeling en afvalverwerking behoren niet tot deze groep.

Welke invloed heeft het afsluiten van een convenant op brancheniveau op de naleving van regels door individuele bedrijven? De achterliggende gedachte is dat afspraken die in onderling overleg zijn gemaakt beter zullen worden nagekomen dan door regelgeving eenzijdig opgelegde verplichtingen. Ondernemingen kunnen meepraten over de inhoud van het convenant en voelen zich medeverantwoordelijk voor naleving. Dit betekent een groter draagvlak voor de vastgestelde normen. Daarnaast hebben ondernemingen belang bij het naleven van het convenant. Indien de afspraken niet worden nageleefd, vervalt de overeengekomen ruil (Van de Peppel, 1995:62). Verder kunnen in convenanten doelen worden bereikt die met wetgeving niet kunnen worden afgedwongen. Aan de andere kant bestaat er onduidelijkheid over de status van het convenant en de binding van partijen aan het convenant. Het convenant is eerder een *gentlemen's agreement* dan een juridisch afdwingbare overeenkomst. Het is dus de vraag in hoeverre de nakoming van de afspraken kan worden afgedwongen. Overigens is bij recentere convenanten de gang naar de burgerlijke rechter meestal wel mogelijk (De Graaf, 1998:78).

In het WODC-onderzoek naar alternatieve regulering zijn twee convenanten onderzocht. De doelstelling van het convenant Tropisch Hout was om vanaf 1995 de import van tropisch hout te beperken tot uitsluitend duurzaam geproduceerd hout. Het convenant werd afgesloten door diverse departementen, verschillende brancheorganisaties en enkele natuur- en milieubeschermingsorganisaties. De doelstelling werd niet bereikt, vooral door verschillen in inzicht en conflicten tussen de betrokken departementen. In plaats van tot een uitruil van belangen te komen, begroeven de overheidspartijen zich in hun stellingen.

---

47. Tweede Kamer, 1998–1999, 26 375, nr. 1.

Het convenant Verpakkingen had tot doel de hoeveelheid verpakkingsafval terug te brengen. Het convenant is afgesloten door het ministerie van vrom (mede namens andere departementen) en de Stichting Verpakkingen en Milieu (namens het bedrijfsleven). Dit convenant was wel een succes. Dit is mede te danken aan het feit dat het verminderen van verpakkingsmateriaal of hergebruik in veel gevallen ook bijdraagt aan het realiseren van bedrijfseconomische doelen. Met het convenant wordt het aanwenden van wetgevingsmacht uitgesteld in ruil voor inspanningsverplichtingen van het bedrijfsleven. Dit had tot gevolg dat op korte termijn doelen konden worden bereikt die met wetgeving niet kunnen worden afgedwongen, terwijl op langere termijn een informatiepositie werd opgebouwd die voor wetgeving kan worden aangewend (Eshuis e.a., 1997:42).

In dit onderzoek is niet onderzocht in hoeverre het convenant in de textielveredelingbranche heeft geleid tot een betere naleving van milieuvoorschriften. Wel waren de respondenten in de branche positief over het convenant. Het grote voordeel van het convenant vindt men dat de normen nu overzichtelijk zijn, dat de overheid één gezicht heeft naar de branche toe en dat overheden niet langer los van elkaar allerlei eisen stellen. Met het afsluiten van het convenant heeft de textielindustrie bovendien de toezegging gekregen dat de overheid een milieubewuster inkoopbeleid zal voeren: wanneer de textielindustrie zich inspannt om de in het convenant neergelegde doelstellingen te behalen, dan zal de overheid geen textiel (bijvoorbeeld uniformen voor het leger en politie) meer kopen bij goedkopere buitenlandse concurrenten (Janssen, 1996).

Daarnaast kan de uit het convenant voortvloeiende verplichting tot het opstellen van een bedrijfsmilieuplan een positieve invloed hebben tot regelnaleving. Het opstellen van een bedrijfsmilieuplan betekent immers een intensieve en diepgaande doorlichting van het eigen bedrijf op milieuaspecten en het formuleren van maatregelen om de milieuprestaties te verbeteren.

#### 7.6.5 *Conclusie*

Naast klassieke vormen van milieu- en arboregelgeving, komen in de branches textielveredeling en afvalverwerking ook alternatieve vormen van regulering voor. Bij deze vormen van regulering wordt de nadruk gelegd op de eigen verantwoordelijkheid van ondernemingen voor de normnaleving. Noch op basis van de literatuur, noch op basis van de casestudies kan de conclusie worden getrokken dat alternatieve regulering beter wordt nageleefd dan klassieke regulering. Wel zijn de respondenten in beide branches positief over de alternatieve regulering. Daarnaast kunnen enkele mogelijke risico's

worden benoemd, zoals het gevaar van collusie en gebrekkige handhaafbaarheid. Deze risico's kunnen wellicht gelegenheid geven tot overtreding.

## 7.7 CONCLUSIE

In dit hoofdstuk stond regulering door de overheid centraal als extern omgevingskenmerk dat van invloed is op het regelnalevend gedrag van ondernemingen. Gezien de hoge complexiteit en de grote veranderlijkheid, heeft veel sociaal-economische orderingsregelgeving een intrinsiek nalevingprobleem. Dit geldt ook voor milieu- en arboregelgeving. De kenmerken en vooral de gebreken van regelgeving vormen de randvoorwaarden waarbinnen de naleving door ondernemingen plaatsvindt. Deze condities 'activeren' de in de vorige hoofdstukken besproken organisatiekenmerken die tot regelovertrading leiden: het niet willen of niet na kunnen leven van regels.

Behalve algemene milieu- en arboregelgeving, geldt specifieke milieu-regelgeving ten aanzien van de verwerking van afval en de veredeling van textiel. Voor iedere vorm van afvalverwerking bestaat specifieke regelgeving. Dit betekent dat er op het terrein van het afvalstoffenrecht een groot aantal wetten, besluiten, Europese verordeningen, richtlijnen en beleidsplannen bestaat. Voor de textielveredeling zijn vooral de bepalingen van de cuwvo van belang. Deze bepalingen zijn in feite aanbevelingen voor in de wvo-vergunningen op te nemen voorschriften inzake het terughouden van milieuschadelijke stoffen uit het afvalwater.

De meeste en vaak belangrijkste milieuvoorschriften waaraan een onderneming dient te voldoen, staan in de vergunningen op grond van de Wet Milieubeheer of de Wet Verontreiniging Oppervlaktewateren. De kwaliteit van de vergunning is dan ook een belangrijke voorwaarde voor de naleving van milieuregels. De kwaliteit van milieuvergunningen van textielveredelende en afvalverwerkende bedrijven blijkt op verschillende punten tekort te schieten. Deze tekortkomingen betreffen zowel de inhoud van de vergunningvoorschriften als het proces van de vergunningverlening. Enerzijds kunnen deze gebreken leiden tot ongewilde overtreding of gelegenheid geven tot ontduiking van de vergunningplicht en de overtreding van vergunningsvoorschriften. Anderzijds kan gebrekkige vergunningverlening leiden tot verouderde vergunningen met nauwelijks actuele en gemakkelijk na te leven voorschriften, waarmee hoge nalevingscores kunnen worden verklaard. Er kan echter niet geconcludeerd worden dat de kwaliteit van de vergunningen van regelnalevers over het algemeen beter is dan die van regelovertraders of dat de vergunningen van regelnalevers minder eisen stellen en daarom gemakkelijker na te leven zijn.

Gebreken van regelgeving die barrières vormen voor naleving, komen tot uiting in klachten van normadressaten over die regels. Deze klachten kunnen een motief geven tot overtreding of in de vorm van een neutralisatietechniek daar gelegenheid toe geven. Vooral ten aanzien van de branchespecifieke milieuregels bestaan bij afvalverwerkende en textielveredelende bedrijven nogal wat klachten. Deze klachten komen er op neer dat deze voorschriften disproportionele kosten en bureaucratische procedures met zich meebrengen, dat veel regelingen onduidelijk en complex zijn; dat bepaalde voorschriften geen milieu- of arbobelang dienen en dat voorschriften tot tegenstrijdigheden of rechtsongelijkheid leiden. Deze klachten worden deels onderschreven door rechtswetenschappelijk onderzoek, vooral wat betreft de ondoorzichtigheid van milieuregelgeving. Niet duidelijk is in hoeverre deze klachten daadwerkelijk leiden tot overtreding. Wel is duidelijk dat bij regel-overtreders meer bezwaren tegen de betreffende regels bestaan dan bij regel-nalevers.

De klachten over de hoeveelheid voorschriften, de gedetailleerdheid en het eenzijdig opgelegde karakter betreffen vooral de klassieke vormen van regulering. Deze klachten worden deels ondervangen door alternatieve vormen van regulering die de laatste jaren op milieu- en arboterrein in opkomst zijn. Bij deze vormen van regulering wordt de nadruk gelegd op de eigen verantwoordelijkheid van ondernemingen voor de normnaleving. Vanwege de betrokkenheid van de normadressaat bij de totstandkoming van alternatieve regulering, bestaat de verwachting dat alternatieve regulering beter wordt nageleefd dan klassieke regulering. Deze conclusie lijkt echter nog niet te kunnen worden getrokken. Ook kunnen enkele mogelijke risico's worden benoemd, zoals het gevaar van collusie en gebrekkige handhaafbaarheid. Deze risico's kunnen wellicht gelegenheid geven tot overtreding.

Tenslotte laten de bevindingen van dit hoofdstuk zien dat de in de literatuur veronderstelde morele neutraliteit van sociaal-economische ordeningswetgeving in elk geval ten aanzien van milieu- en arboregelgeving door normadressaten niet wordt ervaren. Integendeel, milieu- en arboregels worden door ondernemingen in hoge mate aan een normatieve beoordeling onderworpen. Toetssteen voor deze beoordeling vormen de in hoofdstuk 6 beschreven bedrijfsinterne normen en waarden. Milieu- en arbovoorschriften sluiten daarbij aan, of zijn er mee in strijd. Moreel neutraal zijn ze in elk geval niet.

Geconcludeerd kan worden dat de overheid zelf met regelgeving belangrijke voorwaarden creëert voor naleving of overtreding. Omdat de na te leven regelgeving van onderneming tot onderneming verschilt, kan dit leiden tot verschillen in motief of gelegenheid tot regelnaleving of -overtreding tussen ondernemingen.





## 8 RECHTSHANDHAVING

‘Defining, achieving, and maintaining compliance is an interactive process. Inspectors interact with, respond to, and try to guide the regulated; and out of these interactions compliance is defined, achieved, maintained, and changed.’  
(Hutter, 1997:155)

### 8.1 INLEIDING

In het vorige hoofdstuk is de bestuurlijke omgeving van een onderneming gedefinieerd als de van de overheid afkomstige milieu- en arboregelgeving en de uitvoering en handhaving van deze regelgeving door bestuurlijke overheden. Kenmerken van de bestuurlijke omgeving van bedrijven kunnen een gelegenheid of motief geven voor wetsnaleving of -overtreding. Verschillen in regelnaleving tussen ondernemingen kunnen daarmee samenhangen met verschillen in de bestuurlijke omgeving van ondernemingen. In het vorige hoofdstuk is ingegaan op de betekenis van regulering door de overheid voor de naleving van regels door ondernemingen.

Een tweede aspect van de bestuurlijke omgeving van de onderneming is de rechtshandhaving. Bestrijding van regelovertreding betekent rechtshandhaving. Handhaving betekent controle op de naleving van regels en opsporing en sanctionering van overtredingen. Bij de handhaving van het milieu- en arborecht kan gebruik worden gemaakt van strafrechtelijke, bestuursrechtelijke en soms ook privaatrechtelijke handhavingmiddelen. Met de handhaving van de milieuregels bij een bedrijf zijn grotendeels dezelfde instanties belast als met de vergunningverlening. Dit betekent dat de waterkwaliteitsbeheerder de vergunning op grond van de Wet Verontreiniging Oppervlaktewateren handhaaft en de provincie of gemeente de vergunning op grond van de Wet Milieubeheer en de op de Wet Milieubeheer gebaseerde besluiten en regelingen. Daarnaast is de Inspectie Milieuhygiëne belast met de handhaving van enkele bijzondere regelingen, waaronder de Europese Verordening Overbrenging Afvalstoffen. Politie en Openbaar Ministerie hebben een taak bij de opsporing en vervolging van milieudelicten. De Arbeidsinspectie is verantwoordelijk voor de handhaving van de arboregelgeving.

In dit hoofdstuk wordt in § 8.2 gekeken naar de handhaving van de milieu- en arboregeling. Daarbij wordt op basis van eerder onderzoek allereerst een aantal aspecten onderscheiden die voor de effectiviteit van de handhaving van belang zijn. Vervolgens wordt gekeken in hoeverre deze aspecten zijn terug te vinden bij de handhaving van milieu- en arboregels bij afvalverwerkende en textielveredelende bedrijven. Tenslotte wordt een oordeel gegeven over de effectiviteit van de handhaving en over de vraag of de handhaving een motief of gelegenheid geeft tot regelnaleving of -overtreding.

De wijze van handhaving hangt samen met de relatie die een overheidsorgaan heeft met een onderneming. In § 8.3 wordt ingegaan op mogelijke relaties tussen bedrijven en overheden en de betekenis daarvan voor regelnaleving.

## 8.2 HANDHAVING EN REGELNALEVING

### 8.2.1 *Inleiding*

Ook handhaving is een belangrijke voorwaarde voor wetsnaleving. Wanneer controle op de naleving van regels ontbreekt of wanneer niet effectief en niet sanctionerend wordt opgetreden tegen overtredingen, wordt tevens gelegenheid gegeven tot het ongestraft plegen van delicten. Effectieve handhaving is dus een stimulans voor wetsnaleving. Effectieve handhaving kan ook bijdragen aan een hogere mate van norminternalisatie. Vrijwillige naleving blijkt namelijk mede afhankelijk van de intensiteit waarmee de handhaving zich richt op regelovertreders. Worden deze niet aangepakt, dan heeft dat een negatieve invloed op de acceptatie van de norm, hetgeen een begin kan zijn van regelvervalsing (Van Snellenberg en Van de Peppel, 1999:70). Ondernemingen 'have no incentive to make substantial and costly improvements, knowing that the most the inspector is likely to do is to issue a formal letter suggesting changes with no follow-up or likelihood of further action.' (Snider, 1987:81). In deze paragraaf zullen we kijken naar enkele facetten van de handhaving die van invloed zijn op regelnalevend gedrag van bedrijven en dus op de effectiviteit van de handhaving.

#### *Handhavingstijl*

Een eerste facet is de handhavingstijl die handhavende instanties en ambtenaren hanteren. Daarbij kunnen twee ideaaltypen worden onderscheiden: de repressieve en de coöperatieve handhavingstijl (Van den Heuvel, 1993). De coöperatieve handhavingstijl tracht regelovertreding te bestrijden door bedrijven met onderhandeling en overreding te bewegen tot regelnaleving.

Een gevaar van deze aanpak is dat handhavers te veel toegeven en zich aan het lijntje laten houden, zonder dat er werkelijk wat aan een overtredings situatie gebeurt. De repressieve handhavingstijl tracht naleving van regels te verzekeren door overtredingen op te sporen, vast te stellen wie schuldig zijn en deze overtreders te sanctioneren. Repressieve handhaving vindt plaats door strafrechtelijke handhaving of het opleggen van bestuurlijke dwangmiddelen en sancties.<sup>1</sup> Naast het beëindigen van overtredings situaties ligt de nadruk hier dus op de afschrikking van potentiële overtreders. Een gevaar van deze stijl is dat hij een contraproductief effect kan hebben: hij neemt alle bereidwilligheid van bedrijven tot vrijwillige naleving weg (Van de Bunt, 1992).

Gewoonlijk worden door de handhavende instantie beide strategieën gehanteerd. Afhankelijk van de concrete situatie, de visie die men heeft op de overtredende organisatie en de handhavingmogelijkheden van de handhavende instantie wordt voor een van beide strategieën gekozen (Kagan en Scholz, 1984; Van den Heuvel, 1993).

Vooraf de visie van de handhaver op de onderneming lijkt van belang te zijn. Zoals uiteengezet in de hoofdstukken 4, 5 en 6 onderscheiden Kagan en Scholz (1984) drie mogelijke visies van handhavers op overtredende ondernemingen: de onderneming als amorele calculator, als incompetent en als burger. Afhankelijk van de visie op de overtreder dient de handhaver zich volgens Kagan en Scholz op te stellen als politieagent, consultant respectievelijk politicus. Britse milieu- en arboinspecteurs in het onderzoek van Hutter (1997) maakten ten aanzien van regelnaleving een onderscheid tussen matige, redelijke, redelijk goede, verantwoordelijke, zeer goede en voorbeeldige bedrijven. Verschillende factoren speelden een rol bij de visie van de handhavers op ondernemingen: de aandacht van bedrijven voor milieu en arbeidsomstandigheden, de houding ten opzichte van regelnaleving, de prestaties op het terrein van regelnaleving in het verleden, de kwaliteit van het management, de technische en financiële mogelijkheden tot regelnaleving en de behandeling van werknemers. Deze kenmerken van bedrijven hebben belangrijke gevolgen voor de wijze waarop de handhavers de naleving beoordelen en de actie die ze ondernemen bij overtreding. 'For example, inspector's assessments of an employer's attitude to health and

1. Er kan een onderscheid gemaakt worden in twee typen sancties: punitieve en reparatoire. Reparatoire sancties zijn gericht op herstel van de rechtmatige toestand. Punitieve sancties zijn gericht op bestraffing van de overtreder. Beide typen sancties vinden we zowel in het bestuursrecht als in het strafrecht terug. Dit onderscheid laat onverlet dat reparatoire sancties door overtreders wel als bestraffend en dus punitief kunnen worden ervaren. Ze zijn hier echter niet op gericht. In het milieubestursrecht vinden we alleen reparatoire sancties: bestuursdwang, dwangsom en intrekking van een vergunning. In het arborecht beschikt de Arbeidsinspectie over het punitieve sanctiemiddel van de bestuurlijke boete. Wel wordt momenteel gewerkt aan het toekennen van de strafrechtelijke transactiebevoegdheid voor milieudelicten aan bestuursorganen (Transactiebesluit milieudelicten, Staatsblad, 2000, 320). Vanwege het lik-op-stuk-karakter kan deze bevoegdheid punitief worden genoemd (Blomberg, 2000:459).

safety were significant in their decision whether or not to initiate legal action and, if so, whether to opt for a notice or prosecution. If an employer was regarded by inspectors to have a generally good attitude towards health and safety and there were only one or two problems the inspector was concerned to remedy, then it was likely that a notice would be selected as the most appropriate enforcement tool. In contrast, prosecution was more likely in the case of an employer who was generally or persistently not complying with health and safety demands.' (Hutter, 1997:162).

Maar ook de aard van de overtreding is van invloed op de handhavingstijl. Een technisch complexe overtredings situatie kan voortdurende onderhandeling en overleg vergen over de oorzaak van het probleem en over de te nemen maatregelen. Een handhaver onderhoudt in een dergelijke situatie een intensief contact met een bedrijf en hanteert een coöperatieve, op samenwerking gerichte handhavingstijl. Hawkins (1984:123) beargumenteert dat in een dergelijke relatie tussen handhaver en overtreder een 'sense of mutual trust' kan ontstaan, welke belangrijk is voor 'sustaining the bargaining relationship.'

Vanuit het oogpunt van regelnaleving is de handhavingstijl van belang. Wanneer de handhavingstijl niet goed aansluit op (de visie op) de oorzaak van overtreding door een onderneming, kan een motief of gelegenheid worden geschapen voor verdere overtreding. Ik geef twee voorbeelden. Een op overleg en onderhandeling gebaseerde coöperatieve handhavingstijl bij een bewuste en op amorele gronden overtredende onderneming, kan ertoe leiden dat de overheid aan het lijntje wordt gehouden en zo gelegenheid geeft tot voortzetting van overtreding. Daarentegen kan het met sancties en strikte controle hard optreden tegen een overtreding als gevolg van organisatorisch falen, leiden tot morele verontwaardiging die de bereidheid tot vrijwillige naleving wegneemt.

#### *Pak- en sanctiekans*

Een tweede belangrijk facet van de handhaving betreft de kans op en de aard van controle en sanctionering (Klaassen, 1999). De kans dat een bedrijf wordt gecontroleerd is afhankelijk van de frequentie waarmee handhavende instanties bedrijven op naleving controleren en de wijze waarop ze bedrijven selecteren voor controle. Er is sprake van selectiviteit als handhavers bepaalde bedrijven of bedrijfstakken vaker controleren dan anderen. De kans dat er bij controles overtredingen worden vastgesteld, hangt af van de aard van de controle.<sup>2</sup> Daarbij kan een onderscheid worden gemaakt tussen de breedte van de controle – worden alle bedrijfsactiviteiten gecontroleerd of slechts een deel en wordt de administratie ook gecontroleerd? – en de diepgang van de

---

2. De controlekans en de ontdekkingskans vormen hieronder samen de 'pakkans'.

controle. Ten aanzien van de sanctionering kan een onderscheid worden gemaakt tussen de kans dat na constatering van een overtreding door een handhaver een sanctie wordt opgelegd en de aard en zwaarte van een opgelegde sanctie.<sup>3</sup> De kans van daadwerkelijke sanctionering hangt af van de bestuurlijke belangenafweging, het gedoogbeleid van bestuurlijke handhavers, het sepotbeleid van politie en Openbaar Ministerie en de bewijsbaarheid van overtredingen (Klaassen, 1999:55). In de praktijk van de handhaving van het milieurecht wordt veelvuldig gedoogd (Blomberg, 2000:112). Verder wordt bij de handhaving van milieu- en arboregelgeving over het algemeen veel geseponseerd en getransigeerd en is bovendien de bewijsbaarheid van veel milieu- en arbo-overtredingen moeilijk (Huisman en Niemeijer, 1998).

Bedrijven kunnen de kans op controle of sanctionering proberen te verkleinen door overtredingen te camoufleren of door contrastrategieën te hanteren tegen handhavend optreden. Dergelijke maskering- of afschermingstechnieken kunnen variëren van het verdunnen van afvalwatermonsters en vervalsen van analyserapporten tot *window dressing* met behulp van bijvoorbeeld een milieucertificaat en het creëren van gedoogsituaties (Huisman en Niemeijer, 1998:25).<sup>4</sup>

Bij de pakkans en sanctionering dient nog te worden opgemerkt dat deze *objectief* en *subjectief* kunnen worden bekeken. Beide gezichtspunten hoeven niet met elkaar overeen te komen. De bekendheid van bedrijven met het handhavingsbeleid en de zichtbaarheid van de handhaving spelen daarbij een rol. De subjectieve controle- en sanctiekans is doorslaggevend voor de mate van naleving (Klaassen, 1999:54).<sup>5</sup>

Een praktisch probleem bij de sanctionering van milieudelicten is dat het in de praktijk erg lang kan duren alvorens bestuursrechtelijke sancties – bestuurdwang, dwangsom of intrekking van de vergunning of de ontheffing – worden opgelegd of daadwerkelijk worden geëffectueerd. Ten eerste is er het lange voortraject om tot een sanctiebesluit te komen. Michiels (1996:8) zegt hierover: ‘Officiële beleidsstukken (voor zover aanwezig) kennen stappenplannen voor twee of drie ambtelijke en/of bestuurlijke stappen in het voortraject. Nu kan men sowieso al vraagtekens zetten bij de noodzaak van al die stappen, maar in de praktijk houdt men zich vaak niet eens aan het beleid en volgen er na consta-

3. Het milieurecht kent vrijheidsbenemende sancties, vermogenssancties, bedrijfssancties en reparatoire sancties (Waling, 1990). Vrijheidsbenemende sancties kunnen maximaal oplopen tot 15 jaar gevangenisstraf en vermogenssancties tot een geldboete van 1 miljoen (Van de Bunt en Huisman, 1998:685–686).

4. Zie voor een voorbeeld van het creëren van gedoogsituaties: Bruinsma, 1996:303.

5. In dit onderzoek is middels de gesprekken met de respondenten en de casestudies gekeken naar de perceptie van de handhaving door bedrijven. Er is geen onderzoek gedaan naar de daadwerkelijke controle- en sanctiekansen. Zie hiervoor Goudswaard, 1993; Wilthagen, 1993; Blomberg en Michiels, 1997.

tering van een overtreding vele gesprekken, waarschuwingen, etc. voordat het eventueel tot een sanctie komt. Al die tijd gaat de overtreding door.'

Ten tweede gold ten tijde van het empirisch onderzoek dat een sanctiebeschikking pas van kracht wordt na het verstrijken van de bezwaartermijn van zes weken van art. 6.7 AWB.<sup>6</sup> Daarnaast kan degene aan wie de sanctie is opgelegd een verzoek om voorlopige voorziening ex art. 20.3 WM bij de Voorzitter van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State indienen. Dit verzoek had schorsende werking. Na bezwaar kan beroep worden ingesteld, wederom met de mogelijkheid van verzoek om voorlopige voorziening. Op deze wijze kon het van kracht worden van sanctiebeschikkingen in de praktijk soms maanden worden uitgesteld (Blomberg en Michiels, 1997:263). Aan deze situatie is een einde gekomen doordat sinds 1 januari 1998 art. 20.4 WM in werking is getreden, op grond waarvan sancties direct in werking treden en een verzoek om voorlopige voorziening in milieuhandhavingzaken niet langer schorsende werking heeft.

Een praktisch voordeel van bestuursrechtelijke sancties is dat ze direct door het bestuur kunnen worden opgelegd. In tegenstelling tot de strafrechtelijke sancties is tussenkomst van de rechter in eerste instantie niet noodzakelijk.

#### *De kwaliteit van de handhaving*

Een derde facet is de kwaliteit van de handhaving. Dit facet hangt nauw samen met de handhavingstijl en de pakkans en sanctionering. De kwaliteit van de handhaving is verder afhankelijk van de kwaliteit van de te handhaven regels, de samenwerking tussen handhavende instanties onderling en met vergunningverleners, alsmede het kennisniveau van handhavende ambtenaren. Naarmate de kwaliteit van de handhaving van regels lager is, zal de gelegenheid tot overtreding groter worden.

'Professionele handhaving houdt onder meer in dat er een (handhavings)organisatie is die over voldoende capaciteit beschikt, dat er goed opgeleide medewerkers zijn, dat er een zekere mate van specialisatie is, dat de handhavingstaak een eigen plaats heeft binnen de organisatie (zekere scheiding van normstelling en handhaving), dat de beschikbare toezichtscapaciteit zo slim mogelijk wordt ingezet ('op maat', bijvoorbeeld aan de hand van ervaringsregels), dat er een goede juridische ondersteuning is en – last but not least – dat bij de handhaving met anderen wordt samengewerkt opdat de meest geschikte aanpak ook daadwerkelijk kan worden gehanteerd' (Blomberg, 2000:26). Samenwerking is bij de handhaving van milieuregel-

---

6. Op grond van art. 20.1 WM juncto art. 7:1 AWB kan tegen een sanctiebeschikking bezwaar worden gemaakt bij het bestuursorgaan dat de beschikking heeft genomen. Tegen de beslissing kan vervolgens beroep worden ingesteld bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State.

geving van groot belang omdat bij deze handhaving veel bestuurlijke en justitiële instanties zijn betrokken.

In deze paragraaf zal aan de hand van de gesprekken met respondenten en de casestudies worden nagegaan welke rol de genoemde facetten spelen bij de naleving van milieu- en arboregels door afvalverwerkende en textielveredelende bedrijven.

#### 8.2.2 *Handhavingstijl*

##### *Milieuhandhaving in de afvalverwerkingbranche*

De algemene conclusie uit de gesprekken met vertegenwoordigers van de afvalverwerkende bedrijven is dat men vindt dat de instanties die milieu-regelgeving handhaven ten aanzien van afvalverwerkende bedrijven een repressieve handhavingstijl hanteren: er wordt veel gecontroleerd en gesanc-tioneerd. Van geconstateerde overtredingen wordt al snel proces-verbaal opgemaakt. De in de ogen van de respondenten (te) strenge handhaving van milieuregels roept verontwaardiging op. Men vindt dat de overheid alleen maar standjes uitdeelt en te weinig overlegt met bedrijven over de naleving. De repressieve opstelling geldt voor de afvalverwerkingbranche in het algemeen, maar voor de verwerkers van gevaarlijk afval in het bijzonder. De zaak TCR heeft volgens de respondenten gezorgd voor een verdere intensivering en verharding van de handhaving.<sup>7</sup>

Een wel heel zwarte kijk op de handhavingstijl van de overheid heeft de bedrijfsleider van een verwerker van gevaarlijk afval. Hij is van mening dat de overheid ten aanzien van de afvalbranche aanmerkelijk verder gaat dan gewoon een harde aanpak. De overheid koestert volgens hem een onterechte, maar structurele achterdocht tegen de branche en bestempelt de branche bij voorbaat als 'crimineel'. De verwerker zegt over vertrouwelijke stukken van overheden te bezitten waarin deze branche wordt beschreven als 'crimineel'. Ook op een bijeenkomst waar de directeur van het bedrijf aanwezig was, betoogde een ambtenaar van het ministerie van VROM dat in de branche criminelen werkzaam zijn. De verwerker is verontwaardigd over deze beeldvorming en vraagt zich af waar de blijvende achterdocht tegen de branche vandaan komt. Hij vermoedt dat dit uiteindelijk het Openbaar Ministerie is. In de milieuofficier ziet hij de kwade genius.

---

7. De intensivering van de handhaving is duidelijk te merken bij de opvolger van TCR. Door de TCR-affaire en alle politieke aandacht wordt er bijzonder streng bij het bedrijf gecontroleerd (Handhaving, nr. 5, 1998:8-10).

De repressieve handhavingstijl heeft volgens sommige afvalverwerkers een averechts effect, met name wanneer regels onduidelijk of tegenstrijdig zijn of wanneer deze handhavingstijl wordt toegepast op 'pietluttigheden'. Repressieve handhaving leidt tot ontwijkgedrag en een verharde opstelling van het bedrijf. Het stimuleert bedrijven gebruik te maken van mazen in de wetgeving.

Ook wordt de overheid 'scoringsdrift' verweten. Doel van handhaving zou de bescherming van het milieu moeten zijn, maar daar gaat het volgens deze afvalverwerkers in de praktijk niet om.

Zo vindt men zich op over de aansporing van de toenmalige minister van justitie dat er meer verdiend moest worden door de beboeting van milieuovertredingen. Een respondent: 'Gaat het nu om een beter milieu, of om hogere inkomsten voor de overheid?'

Het repressieve handhavingsbeleid ontmoet niet overal kritiek. 'Zolang je niet voldoet aan voorschriften, moet je niet zeuren wanneer je gepakt wordt.' Een harde aanpak werkt volgens sommigen juist goed binnen de afvalbranche, mits die alleen wordt toegepast op de calculerende overtreder en niet op de klungelaar. Eén respondent pleit voor forse boetes, want 'er gaan miljoenen om in deze branche.' Volgens deze respondent duren juridische procedures – bijvoorbeeld bij de tenuitvoerlegging van een dwangsom – veel te lang en missen daarom effect. Volgens een andere respondent is het grootste deel van de bedrijven in de branche bona fide, slechts een klein deel is dat niet. Voor dat deel zullen dwang en sanctionering altijd nodig zijn. Handhavers moeten dan wel leren kwade opzet te onderscheiden van goedwillendheid.

De in de ogen van de afvalverwerkers strenge handhaving leidt er ook toe dat individuele afvalverwerkers en de branche als geheel ten onrechte worden gecriminaliseerd.

Een milieucoördinator van een afvalverwerkend bedrijf vertelt dat zijn bedrijf driemaal verdachte is geweest in een strafrechtelijke onderzoek wegens lozingen boven de vergunde normen. Het bedrijf had veel geld geïnvesteerd in het onderzoek naar de oorzaak van de overtreding. In één geval werd de oorzaak van de lozing gevonden, in de andere twee gevallen bleef dit onbekend. Het bedrijf heeft voor de drie lozingen boetes gekregen van rond de 50.000 gulden. In alledrie de gevallen werd onmiddellijk na constatering van de lozing procesverbaal opgemaakt. De milieucoördinator voelt zich door het handhavende optreden en de daaruit voortvloeiende processen gecriminaliseerd. Zeker gezien het feit dat het een niet-opzettelijke overtreding betrof, vindt hij dit onterecht. Hij vindt overigens wel dat de boetes een functie hebben gehad. Het heeft de



bedrijfsleiding onder druk gezet en leidt tot een betere discipline bij regelnaleving.

Verschillende van de geïnterviewde afvalverwerkers melden zelf verdachte te zijn geweest in een strafrechtelijk onderzoek. Zij hebben de onderzoeken als zeer beschadigend en kwetsend ervaren. Eén van hen zegt daarover: 'Juist iemand als ik die zich verre probeert te houden van de activiteiten van criminele afvalverwerkers, voelt zich gestigmatiseerd en bestempeld als crimineel wanneer hij verdachte is in een onderzoek. Daar hou je littekens aan over.' Een andere afvalverwerker is verdachte geweest in een *spin off* van de zaak TCR. In het kader van dit strafrechtelijk onderzoek is bij hem huiszoeking gedaan en heeft hij in voorlopige hechtenis gezeten. Dit heeft hem emotioneel zo zeer aangegrepen dat hij heeft besloten met werken te stoppen (hij is inmiddels gepensioneerd). Uiteindelijk is de zaak geseponeerd. Volgens deze afvalverwerker leeft bij veel bedrijven in de sector van de scheepsafvalverwijdering de angst onderworpen te worden aan een strafrechtelijk onderzoek.

Concluderend kan worden gesteld dat er in de beleving van afvalverwerkers zelf sprake is van een repressieve handhaving waarbij veel wordt gecontroleerd en snel wordt gesanctioneerd. Door sommigen wordt dit gezien als een (voor bepaalde bedrijven) noodzakelijke stimulans tot regelnaleving, andere wijzen op ongewenste effecten.

Wordt er ten aanzien van de afvalverwerkingbranche werkelijk zo repressief gehandhaafd als de afvalverwerkers zelf aangeven? De casestudies laten een ander beeld zien.

Zowel met TCR, AO2 en AO3 zijn de bestuurlijke overheden jarenlang in overleg geweest om een einde te maken aan de structurele overtreding van milieu-regels. Pas nadat duidelijk werd dat de onderhandelingen nauwelijks resultaat hadden, werd de dreiging met repressieve handhaving door strikt toezicht en het opleggen van sancties steeds sterker. Hoewel wel wat bestuursrechtelijke sancties zijn opgelegd, heeft de bestuursrechtelijke handhaving in deze casus echter nimmer een echt repressief karakter gekregen. De handhaving kreeg pas een repressief karakter nadat grootschalige strafrechtelijke onderzoeken tegen de drie regelovertreders werden geopend. Deze strafrechtelijke handhaving heeft uiteindelijk bijgedragen aan de ondergang van de drie bedrijven.

De casestudies laten zien dat er in de praktijk vermoedelijk minder repressief wordt gehandhaafd dan door de respondenten wordt ervaren. In deze zaken duurde het lange tijd voordat daadwerkelijk werd opgetreden. Wel is het aannemelijk dat er sinds de zaak TCR strikter wordt gehandhaafd. Naar aan-

leiding van de zaak is er veel kritiek gekomen op de handhaving. Volgens de Algemene Rekenkamer (1996) werd er onvoldoende toezicht gehouden en onvoldoende gesanctioneerd. Naar aanleiding hiervan hebben veel handhavende instanties de controles bij afvalverwerkende bedrijven in het algemeen en bij verwerkers van gevaarlijk afval in het bijzonder geïntensiveerd. Ook het milieucriminele imago dat de branche bij politie en justitie heeft, speelt hierbij een rol (§ 1.5). Vrijwel alle onderzoeken naar milieucriminaliteit betreffen de afvalverwerkingbranche.

In hoeverre verschilt het bovengeschetste beeld van de handhavingstijl in de afvalverwerkingbranche tussen regelnalevers en regelovertreders?

Wat opvalt bij de drie regelovertreders is dat de handhaving aanvankelijk vooral een coöperatief karakter had. Pas vele jaren later, nadat het bestuurlijk overleg met het bedrijf niets bleek op te leveren, werd getracht een meer repressieve handhavingstijl te volgen. Dit bleek in alledrie gevallen niet erg gemakkelijk, vooral vanwege de erfenis van het jarenlange overleg. De bestuurlijke overheden waren te zeer betrokken geraakt bij de problematiek rond de betreffende bedrijven om nog onafhankelijk op repressieve wijze tegen het bedrijf op te treden.

Bij TCR liet de professionaliteit en deskundigheid bij het bedrijf zozeer te wensen over dat de handhaving meer het karakter van opvoeding kreeg. Handhavers hielpen met het opzetten van een goede administratie, een stoffenboekhouding en het overdragen van professionele kennis. Ten Heuvelhof e.a. die de TCR-casus onderzochten, signaleren terecht dat een opvoeder medeverantwoordelijk is voor het gedrag van zijn pupil (Ten Heuvelhoff e.a., 1996:60).

Voorbeelden als hierboven laten het gevaar zien van een te nauwe betrokkenheid van bestuurlijke overheden bij de ondernemingen die zij moeten reguleren. Ook bij handhaving bestaat het gevaar van collusie. Handhavende ambtenaren bouwen door bedrijfsbezoeken vaak een bepaalde relatie op, vooral wanneer men een coöperatieve handhavingstijl hanteert. Wanneer de ondersteunende en adviserende rol van de handhaver de overhand krijgt, ontstaat het gevaar dat hij blind wordt voor overtreding. De ambtenaar raakt betrokken bij de illegale situatie en heeft geen helder zicht meer op het belang dat hij dient: het algemeen belang of het bedrijfsbelang. Het gevaar van betrokkenheid kan zich in het bijzonder voordoen wanneer overtreding wordt veroorzaakt door de in hoofdstuk 5 besproken incompetentie tot naleving. Een handhaver gaat in zo'n geval het bedrijf adviseren welke maatregelen het moet treffen om de regels na te leven.

Het beleid van handhavende instanties is steeds meer gericht op een meer gedifferentieerde handhaving, aangepast aan de aard van de overtreding en de overtreder. Tegen notoire overtredders moet hard worden opgetreden, bij

regelnalevers wordt meer vertrouwd op de eigen verantwoordelijkheid voor naleving. In dat kader heeft de Landelijke Coördinatiecommissie Milieuwet-handhaving (1999) een handleiding voor de handhaving bij probleembedrijven ontwikkeld. Dit betekent dat vooral de regelnalevers met een meer coöperatieve handhavingstijl worden benaderd. Deze ontwikkeling vinden we ook al bij enkele regelnalevers in dit onderzoek terug. Ten aanzien van de regelnalevers wordt hoofdzakelijk een coöperatieve handhavingstijl gehanteerd, met af en toe een repressieve uitschieter.

AN1 is een voormalig onderdeel van een provincie en onderhoudt goede contacten met de provinciale handhavers. Dit vertaalt zich in de handhavingstijl. Ook ten aanzien van AN2 wordt een coöperatieve handhavingstijl gevolgd. Gezien de goede indruk van de naleving van AN2 steken de handhavers weinig tijd in controles bij het bedrijf. Bedrijfsbezoeken verlopen in informele sfeer, waarbij het bedrijf regelmatig een toelichting geeft over haar activiteiten. Bij AN3 verschilt de handhavingstijl tussen de verschillende handhavende overheden. De handhavers van het waterschap hebben samen met AN3 het waterzuiveringsstelsel van het bedrijf ontworpen. De handhavers van de provincie nemen een afstandelijker houding aan en hebben zelfs een dwangsom opgelegd wegens overtreding van de acceptatievoorschriften in de vergunning. De dwangsom is echter onder druk van de verantwoordelijke gedeputeerde weer ingetrokken.

Bovendien speelt de bedrijfsinterne milieuzorg bij deze bedrijven een rol bij de handhaving. Volgens het ministerie van VROM kan een onderneming met een vergunning op hoofdzaken rekenen op een 'andersoortige' handhaving, waarbij de overheid minder controleert en meer vertrouwt op rapportages van het bedrijf (VROM, 1995; 1999).<sup>8</sup> Dit vraagt derhalve een heel ander soort expertise van de handhavend ambtenaar. Bij handhavende instanties bestaat echter nog veel onduidelijkheid over de vraag hoe deze andersoortige handhaving in de praktijk vorm moet krijgen.<sup>9</sup> Uit de casestudies bleek dat reeds begonnen is met een nadere invulling van een op bedrijfsinterne milieuzorg afgestemde handhaving.

Door de provincie en Rijkswaterstaat die verantwoordelijk zijn voor de handhaving bij AN1 wordt een nieuw systeem van handhaven ontwikkeld. Bij deze

---

8. Zie voor een uitvoerige uiteenzetting over de gevolgen van de vergunning op hoofdzaken voor de handhaving: Blomberg, 2000:314-316.

9. Volgens Blomberg (2000:302) moet uit de vele onduidelijkheden worden afgeleid dat de wijze van handhaven door de enkele aanwezigheid van een bedrijfsintern milieuzorgstelsel maar in beperkte mate mag worden beïnvloed. 'Er bestaan momenteel nog onvoldoende garanties dat de twee uitgangspunten die bij deze verschijningsvorm van de verander(en)de taakverdeling tussen overheid en burger gelden – zelfcontrole en openheid – daadwerkelijk worden gerealiseerd.'

nieuwe handhavingwijze worden basisprofielen van bedrijven opgesteld, waarna bedrijven op verschillende milieuaspecten scores krijgen. Aan de hand van deze scores wordt besloten de handhaving te intensiveren, dan wel te versoepelen. Deze manier van handhaven bevindt zich nog in een experimentele fase. Gezien de goede ervaringen met het bedrijf, wordt de handhaving ten aanzien van AN1 versoepeld. Het aantal bedrijfsbezoeken wordt teruggebracht. De handhaving bevindt zich nu nog in een tussenfase: aan de ene kant het controleren aan de hand van de vergunningvoorschriften, aan de andere kant steeds meer administratieve controle.

Op grond van de wvo-vergunning rapporteert AN1 zelf aan Rijkswaterstaat eventuele overschrijdingen van de lozingsnormen. AN1 was bezig met de installatie van een nieuwe zuivering. Het bedrijf was daarover ook in overleg met de afdeling vergunningverlening van Rijkswaterstaat. Tijdens de installatie deden zich enkele overschrijdingen van de lozingsnormen voor. Dit werd gemeld. De afdeling handhaving heeft op deze meldingen gereageerd met het opmaken van proces-verbaal. Op basis hiervan deed de officier van justitie een transactievoorstel waarbij AN1 f 50.000,- moest betalen. De directeur over deze affaire: 'In feite hebben ze niets anders gedaan dan al onze metingen bij elkaar rapen en ons daar f 50.000,- voor laten betalen.' Volgens Rijkswaterstaat is dit echter onjuist. Rijkswaterstaat zegt zelf de metingen te hebben genomen waarop het proces-verbaal was gebaseerd. AN1 heeft wel eens overschrijdingen gemeld, maar deze zijn niet in het proces-verbaal meegenomen.

De handhaver van de provincie hanteert ten aanzien van AN2 een minimum bezoekfrequentie van zes keer per jaar. Dit blijft na de verlening van de vergunning op hoofdzaken hetzelfde. Gezien de goede naleving door AN2 heeft de handhaver de afgelopen tijd niet veel tijd aan AN2 besteed. Hij wil wel meer aandacht aan AN2 gaan besteden, onder andere door het opstellen van een toezichtplan dat inspeelt op de vergunning op hoofdzaken en het beoordelen van de meerwaarde van het bedrijfsinterne milieuzorgsysteem. Door het bedrijfsinterne milieuzorgsysteem is het volgens de handhaver mogelijk zaken eerder te signaleren en wordt de bedrijfsvoering transparanter.

In samenwerking met de provincie heeft Rijkswaterstaat ten aanzien van AO1 een handhavingproject opgestart. In dit project wordt een *audit* uitgevoerd bij AO1, onder andere om de werking van het bedrijfsinterne milieuzorgsysteem te beoordelen. Er is daarbij gekozen voor een *bottom up* benadering; aan de hand van gesprekken met medewerkers op de werkvloer wordt gecontroleerd hoe met het milieuzorgsysteem wordt gewerkt. Doel van het project is achtergrondinformatie te verzamelen die gebruikt kan worden, voor het geval dat AO1 bij overtreding of bijna-overtreding zegt dat het om een incident gaat maar 'dat er alles aan wordt gedaan.' Wanneer het milieuzorgsysteem in de praktijk niet

werkt, kan dit AO1 aan de hand van de resultaten van de doorlichting worden tegengeworpen.

Geconcludeerd kan worden dat veel respondenten in de afvalverwerking-branchen het gevoel hebben dat overheden een repressieve handhavingstijl jegens afvalverwerkende bedrijven hanteren. De grote milieustrafzaken tegen afvalverwerkende bedrijven dragen bij aan dit beeld. De casestudies laten echter zien dat milieuhandhaving – zeker bij de regelnalevers – toch hoofdzakelijk een coöperatief karakter heeft.

#### *Milieuhandhaving in de textielveredelingsindustrie*

De door textielveredelaars ervaren stijl van handhaving van milieuregels laat een heel ander beeld zien. Uit de gesprekken met vertegenwoordigers van de textielveredelingsindustrie bleek dat het optreden van de verschillende handhavende instanties vooral een coöperatief karakter heeft. Door overleg en overreding wordt geprobeerd bedrijven tot regelnaleving te bewegen, niet door het opvoeren van de controlefrequentie en het opleggen van sancties. Wanneer bij controlebezoeken overtredingen worden geconstateerd, krijgen bedrijven doorgaans ruim de gelegenheid deze tekortkomingen te herstellen. De handhavende instanties stellen zich volgens de textielveredelaars meer ondersteunend dan bestraffend op: 'Het optreden van de overheden voelt althans niet als handhaving.' Met name waterschappen handhaven coöperatief. 'Het waterschap heeft altijd aan de kant van de bedrijven gestaan.' Dit heeft te maken met het feit er lange tijd een situatie heeft bestaan dat veel textielveredelingsbedrijven nog geen wvo-vergunning hadden. Met de verlening van deze vergunningen werd gewacht tot de resultaten van de cuwvo bekend waren. Er was daarom geen vergunning waarop gehandhaafd kon worden en daarom probeerden de waterschappen in overleg met bedrijven bepaalde zaken voor elkaar te krijgen.

Een goede illustratie van de coöperatieve manier van handhaving ten aanzien van de textielveredelingsindustrie vormt het optreden van het hoofd van de afdeling Handhaving van een waterschap. Deze handhaver is een goede bekende binnen de branche en draait al vele jaren mee. Verschillende respondenten zijn zeer te spreken over zijn opstelling jegens de bedrijven.

De meegaande opstelling van het hoofd Handhaving kan worden geïllustreerd met een door hem zelf vertelde anekdote. Hij vertelde dat er een nieuwe jonge medewerker was binnen zijn afdeling die zich bij controles bij bedrijven nogal strikt opstelde. Bij een bezoek aan een textielveredelingsbedrijf constateerde hij dat een in de vergunning voorgeschreven maatregel nog niet was genomen. Hij gelastte het bedrijf de maatregel alsnog te nemen, anders zou er handhavend worden opgetreden. Verontwaardigd nam de bedrijfsleider contact

op met het hoofd Handhaving om zijn beklag te doen over deze fanatieke toezichthouder. Het hoofd Handhaving schrok van het kordate optreden van zijn medewerker en spoedde zich naar het bedrijf om zich zelf met de kwestie te bemoeien en te kijken of de voorgeschreven investering wel noodzakelijk was. Bij het bedrijf kwam hij tot de conclusie dat het effect dat werd beoogd met de in de vergunning voorgeschreven maatregel ook min of meer kon worden bereikt met een eenvoudiger en goedkopere oplossing. Dit was wel niet volgens de letter van de vergunning, maar zo werd toch naar de geest van de wet gehandeld. Het hoofd Handhaving *overruled* daarmee de beslissing van zijn ondergeschikte om handhavend op te treden. Het hoofd Handhaving kende de bedrijfsleider al 25 jaar en wilde de goede relatie niet op het spel zetten.

Dat mag ook blijken uit het feit dat hij volgens een respondent zijn excuses aanbod voor een brief die de officier van justitie naar het bedrijf had gestuurd vanwege het niet tijdig indienen van het saneringsplan voor de ontkleuring van het afvalwater. Het hoofd Handhaving deed het bedrijf mee dat de brief te vroeg zou zijn verstuurd en dat het bedrijf er daarom maar niet veel van moest aantrekken.

Een andere illustratie van de coöperatieve handhavingstijl is de wijze waarop een provinciale handhaver zijn optreden jegens TN3 beschrijft. Na de verlening van de vergunning en het treffen van de in de vergunning gevraagde maatregelen door TN3, was de provincie min of meer 'klaar' met het bedrijf. Aan handhaving doet de provincie niet veel. De handhaving heeft een zeer informeel karakter. De naleving van de vergunning is met name een vertrouwenskwestie. De provinciale handhaver controleert wel bij het bedrijf, maar altijd op afspraak. Zo'n bezoek wordt meestal afgesloten met een rondgang door (een onderdeel van) het bedrijf. Wanneer er een overtreding geconstateerd wordt, tracht men eerst door overleg tot een oplossing te komen. Is het bedrijf onwillig dan volgt een eerste brief van de provincie. Helpt dit niet dan volgt in theorie een tweede brief van een gedeputeerde met dreiging van sancties. Tenslotte kan men de officier van justitie vragen tegen het bedrijf op te treden of zelf een bestuursrechtelijke sanctie opleggen, maar in de praktijk gebeurt dit zeer zelden.

Het hoofd van de afdeling Milieu & Arbo van TN3 omschrijft deze informele wijze van handhaving zonder dreiging van sancties als 'bijzonder lachwekkend'. Sinds kort wordt de controle op de naleving van de milieuvergunning echter uitgevoerd door een regionaal handhavingorgaan. Het hoofd Milieu & Arbo is beter te spreken over de nieuwe strategie. De nieuwe handhavers kennen het bedrijf niet en zijn daardoor ongebonden. Zij controleren meerdere malen per jaar on-aangekondigd. Op deze wijze vormt de handhaving volgens het hoofd Milieu & Arbo meer een prikkel tot naleving van de vergunning.

Volgens de respondenten is er de laatste tijd echter een verharding van de opstelling van de waterschappen te bemerken: men is minder geneigd met bedrijven mee te denken en te gedogen en slaat bij overtredingen eerder het formele handhavingstraject in. Dit geldt vooral voor de handhaving van de cuwvo-bepalingen: na overschrijding van de termijn voor het indienen van een saneringsplan wordt het formele handhavingstraject gestart door het sturen van een aanmanende brief waarin al gedreigd wordt met sancties. De textielveredelingsbedrijven hebben in de wvo-vergunningen een termijn van twee jaar gekregen om de milieuhygiënische gegevens van textielhulpstoffen te verzamelen en milieubezwaarlijke stoffen te vervangen. In december 1997 zijn verschillende waterschappen begonnen met het versturen van waarschuwingsbrieven naar bedrijven die hieraan nog niet voldaan hadden. In de brief werd aangekondigd dat handhavend zou worden opgetreden en dat de officier van justitie van overtreding in kennis gesteld zou worden. Hierdoor is er een lichte paniek bij veel textielveredelingsbedrijven ontstaan. Volgens de milieucoördinator van één van de concerns binnen de branche is dit ten onrechte: de bedrijven wisten al twee jaar dat dit eraan ging komen. Deze bedrijven hebben dit te lang voor zich uitgeschoven.

Er zijn verschillende redenen aan te voeren voor de hardere opstelling van de waterschappen. Ten eerste ontbrak door afwezigheid van vergunningen lange tijd een basis om te kunnen handhaven. Door het aflopen van de termijnen van de cuwvo-bepalingen is deze basis er nu wel. Ten tweede zijn de termijnen voor de aanpak van de kleurstoflozingen door de waterschappen gekoppeld aan de termijnen voor de totstandkoming van de bedrijfsmilieuplannen. De waterschappen hadden gehoopt dat de branche beide zaken tegelijk zou oppakken. Nu constateert men echter dat de termijnen met betrekking tot de ontkleuring van het afvalwater veelal niet zijn nagekomen. Daarom heeft men de druk op de bedrijven vergroot door te gaan handhaven. De termijnen voor het indienen van de saneringsplannen zullen volgens de waterschappen strikt worden gehandhaafd. Ten derde speelt bij de hardere opstelling van één waterschap een grote milieustrafzaak wellicht een rol. Het betrof hier een afvalverwerkend bedrijf dat op grote schaal milieu-regels had overtreden en waarbij het waterschap vergunningverlener en toezichthouder was. Uit het opsporingsonderzoek en de rechtszitting bleek dat het waterschap bij de handhaving van de wvo-vergunning van het bedrijf ernstig tekort was geschoten. Deze affaire kan voor dit waterschap aanleiding zijn geweest om ook tegen andere bedrijven fermer op te treden.

Het bevoegd gezag ten aanzien van de handhaving van de wm-vergunningen is doorgaans de gemeente, bij een enkel bedrijf is dit de provincie. Door een aantal gemeenten is de uitvoering van de handhaving overgedragen aan een regionaal handhavingorgaan. De toezichthouders van de regio worden door de betreffende textielveredelaars omschreven als 'formalis-

tisch'. Het optreden van de toezichthouders wordt door een bedrijfsleider bijvoorbeeld omschreven als 'zeikerig, zij staan teveel op hun strepen.' Daarnaast vinden sommigen dat de handhaving van de regionale toezichthouders 'niet redelijk' en 'onevenwichtig' is doordat zij zich in de details van bepaalde voorschriften kunnen vastbijten, terwijl zij voor andere, vanuit milieuhygiënisch oogpunt belangrijker voorschriften geen oog hebben. Dit tast de geloofwaardigheid van de handhaving aan en verminderd daarmee de motivatie tot naleving. Bovendien vreest men dat het opzetten van een regionale handhavingstructuur zal leiden tot een hardere opstelling van milieuhandhavers, waarbij elke kleine overtreding hard wordt aanpak en men weinig oog heeft voor de milieuzaken die in het kader van het bedrijfsmilieuplan zijn verbeterd.

De bedrijfsleider van TN1 geeft een voorbeeld van het optreden van regionale handhavers. In de wm-vergunning staan voorschriften over de opslag van brandgevaarlijke stoffen. Over de uitvoering van deze voorschriften waren mondelinge afspraken gemaakt met de gemeente. De controleur van het regionaal handhavingorgaan wist hiervan niets af en wees er bij het eerste controlebezoek na vergunningverlening op dat de voorzieningen niet waren genomen en dat daarom de vergunning niet werd nageleefd. Vervolgens heeft de controleur aangegeven hoe en wanneer de voorgeschreven maatregelen moesten worden genomen. Onder andere moesten er brandwerende tussenschotten van dertig centimeter tussen vaten brandbare stoffen worden aangebracht. TN1 heeft hieraan gehoor gegeven en de gevraagde schotten geplaatst. Later kwam een andere regionale controleur voor hercontrole. Deze controleur was het niet eens met de aanbevelingen van zijn collega, hij stelde dat tussenschotten van dertig centimeter te kort waren. Onduidelijk is nu of TN1 nu weer nieuwe tussenschotten moet plaatsen of niet.

Tenslotte beïnvloedt ook de uit het milieuconvenant voortvloeiende verplichting voor bedrijven om een bedrijfsmilieuplan op te stellen de handhavingstijl van de overheid. Na het opstellen van het bedrijfsmilieuplan zal de handhaving een ander karakter krijgen. De handhaving zal minder bestaan uit controles door de handhavende instanties, maar meer uit controle op de door de bedrijven zelf verschaft rapportages met betrekking tot de milieusituatie en de naleving van de vergunningen. Er wordt daarbij toegewerkt naar de handhaving die zal ontstaan bij een vergunning op hoofdzaken. Het grote verschil is echter dat een vergunning op hoofdzaken in principe alleen aan regelnalevers wordt gegeven, terwijl ieder bedrijf dat het milieuconvenant heeft mede ondertekend een bedrijfsmilieuplan moet opstellen.



Gedurende het opstellen van het bedrijfsmilieuplan staat de handhaving bij veel bedrijven op een laag pitje. Zo ook bij TN2. Dit is ook afgesproken met het bedrijf. Controle op de naleving van de wm-vergunning had ten tijde van het onderzoek al drie jaar niet meer plaatsgevonden. Omdat dit een regelnalever is, is dit misschien nog niet zo bezwaarlijk. Maar hetzelfde geldt voor TO1, dat een verleden kent van structurele milieuovertreding.

De overwegend coöperatieve stijl van handhaving in de textielveredelingsbranche heeft ertoe geleid dat er tussen regelnalevers en handhavende ambtenaren een goede relatie is ontstaan, waardoor de regelnalevers tevreden zijn over de handhaving en in samenspraak met de overheden tot naleving en soms wel meer dan dat komen. Geconstateerd kan echter worden dat de coöperatieve handhaving bij de regelovertreders niet heeft bijgedragen tot een verbetering in de naleving. Integendeel, het bood de gelegenheid om illegale situaties jarenlang te laten voortduren. Een duidelijk voorbeeld hiervan is de afwachtende houding van de handhavers bij TO1.

In 1991 werd door gemeentelijke handhavers geconstateerd dat bij TO1 de opslag van ontvlambare stoffen, overige chemicaliën en gevaarlijk afval niet voldeed aan de voorschriften behorende bij de Hinderwetvergunning. TO1 kreeg van Burgemeester en Wethouders tot medio 1992 de tijd om maatregelen te treffen om de opslag van kleurstoffen en chemicaliën in overeenstemming te brengen met de daarvoor geldende normen. TO1 gaf aan de gevraagde investeringen wegens de slechte bedrijfseconomische omstandigheden niet te kunnen treffen en vroeg om uitstel. De gemeente besloot uitstel te geven tot eind 1992. Begin 1993 werd duidelijk dat TO1 de gevraagde maatregelen niet had getroffen. Het bedrijf kreeg nogmaals uitstel tot eind 1993 om de gevraagde voorzieningen te treffen.

Medio 1993 werd echter tijdens een controle door de Inspectie Milieuhygiëne geconstateerd dat de opslag en de werkvoorraden van chemicaliën en kleurstoffen niet voldeden aan de in de Hinderwetvergunning en de Wet Chemische Afvalstoffen (WCA) gestelde voorwaarden. Er was geen vloerstofdichte vloer, brandbare chemicaliën stonden in een houten loods waar bovendien geen deur in zat en de elektriciteit voldeed niet aan de eisen. Volgens de inspectie diende TO1 de opslag in overeenstemming te brengen met de daarvoor geldende richtlijn CPR 15-1. Daartoe moest onder andere een vloestofdichte vloer worden aangelegd en een brandvrije kluis worden geïnstalleerd. De gemeente kreeg van de Inspectie Milieuhygiëne het verzoek strenger toezicht te houden op de naleving van de Hinderwetvergunning en de WCA door TO1 en er op toe te zien dat de voorgeschreven maatregelen op korte termijn werden genomen. TO1 gaf aan voor wat betreft de opslag de gevraagde voorzieningen wel te willen treffen, maar daar het geld niet voor te hebben. Met de bepaling dat de werkvoorraden ook aan de CPR-

normen dienen te voldoen, was het bedrijf het volstrekt niet eens. De gemeente gaf TO1 wederom uitstel, ten aanzien van de opslag tot eind 1994 en ten aanzien van de werkvoorraden tot eind 1995. Burgemeester en wethouders lichtten hun beslissing in een brief aan TO1 als volgt toe:

‘Wij hebben begrip voor het feit dat uw bedrijf zich als gevolg van tegenval-lende bedrijfsresultaten in een financieel moeilijke positie bevindt en voor het daarop gebaseerde verzoek uitstel te verkrijgen van de verplichting tot het treffen van milieutechnische voorzieningen. Het naleven van de milieuwetgeving vin-den wij van groot belang, doch in een periode van economische recessie vinden wij, als gemeentelijke overheid, dat de financiële positie van het bedrijfsleven niet uit het oog mag worden verloren.’

In 1995 werd geconstateerd dat TO1 de ten aanzien van de opslag voorge-schreven maatregelen wel had genomen, maar dat de kluizen te klein waren om alle kleurstoffen en chemicaliën in op te bergen. Nog te veel chemicaliën bleven in de werkvoorraden staan. TO1 kreeg andermaal een jaar uitstel om ook de werk-voorraden aan de normen te laten voldoen. TO1 heeft dus tot vier keer toe uitstel gekregen om de opslag en de werkvoorraden aan de normen te laten voldoen. In 1997 was de gemeente nog steeds met het bedrijf in discussie of de werkvoor-raden nu aan de normen voldeden of niet. De discussie werd in het kader van het op te stellen bedrijfsmilieuplan voortgezet.

De handhaver die verantwoordelijk is voor de handhaving van de wm-ver-gunning bij TO1 werkt pas sinds enkele jaren bij de gemeente. De handhaver is van mening dat de handhaving door de gemeente ten opzichte van TO1 ‘niet erg sterk’ is: ‘Ik ben blij dat ik hier toen nog niet werkte.’ De gemeente is er met het telkens opnieuw uitstel verlenen aan TO1 voor het verbeteren van de opslag van milieugevaarlijke stoffen niet in geslaagd een einde te maken aan de illegale situatie. Bovendien heeft de gemeente door het telkens verlenen van uitstel het zich moeilijk gemaakt om strakker tegen TO1 op te treden. De handhaving be-vindt zich met het bedrijfsmilieuplan nog in de fase van het inventariseren; aan prioriteren is men nog niet toe gekomen, laat staan aan daadwerkelijk optreden.

Het omgekeerde is ook mogelijk: repressieve handhaving die niet in staat blijkt te zijn een einde te maken aan structurele overtredingsituaties. Een voorbeeld hiervan vinden we terug bij TO2.

Bij TO2 heeft een jarenlange stijl van repressief handhaven geen einde kunnen maken aan de geur- en geluidoverlast van het bedrijf. Er is onder andere een dwangsom opgelegd en ook is de officier van justitie ingeschakeld om het be-stuurlijk handhavingstraject te ondersteunen. Door de politie is proces-verbaal opgemaakt wegens het overtreden van de geluids-normen in de vergunning. De strikte handhaving leidde tot een verharding van de opstelling van het bedrijf. Tegen elke beschikking werd bezwaar en beroep ingediend. Op een

gegeven moment gingen gemeente en bedrijf zich realiseren dat niemand iets opschoot met de verdere escalatie en juridisering van het conflict. Er werd een convenant afgesloten, waarin het bedrijf afsprak verschillende maatregelen ter bestrijding van geur- en geluidsoverlast te treffen en de gemeente toezegde de verschillende sancties in te trekken. Verder werd besloten tot een maandelijks overleg over de uitvoering van de in het convenant neergelegde afspraken. De dossiers van de gemeente over TO2 illustreren bovenstaande ommekeer. Tot de totstandkoming van het convenant betreft het allerlei dreigbrieven, aanmaningen, dwangsomprocedures, en dergelijke. Na het convenant zijn het overlegverslagen, afspraken die gemaakt zijn, plannen van aanpak die goedgekeurd en uitgevoerd zijn, en dergelijke. De coöperatieve benadering resulteerde in een sterke verbetering van de naleving van de milieuvoorschriften door TO2 en een betere relatie met de gemeente.

Geconcludeerd kan worden dat overheden bij de handhaving van milieu-regelgeving bij textielveredelende bedrijven over het algemeen een coöperatieve handhavingstijl hanteren. Ten aanzien van regelnalevers is dit wellicht een passende strategie, bij regelovertreders droeg het handhavend optreden over het algemeen niet bij aan het beëindigen van milieuregelovertredend gedrag.

#### *Handhaving van arboregelgeving*

Het beeld dat de geïnterviewde ondernemers schetsen van de stijl van handhaving van arboregelgeving komt in beide branches overeen. De handhaving van arboregelgeving kenmerkt zich volgens de respondenten in de eerste plaats door haar afwezigheid. Arbeidsinspecteurs voeren zelden een onverwacht controlebezoek uit. Verschillende bedrijven hebben alleen na melding van een ongeluk aan de Arbeidsinspectie een arbeidsinspecteur op bezoek gehad. Voor zover de bedrijven te maken hebben gehad met de Arbeidsinspectie, omschrijven zij de handhavingstijl als hoofdzakelijk coöperatief. Bij geconstateerde overtredingen of zelfs ongevallen met lichamelijk letsel wordt door de arbeidsinspecteur allereerst een advies gegeven over de te treffen maatregelen. Pas wanneer deze maatregelen na herhaalde waarschuwing niet worden nagekomen, wordt op meer repressieve wijze opgetreden. Daarbij kan de Arbeidsinspectie een bestuurlijke boete opleggen of een proces-verbaal opmaken.

Enkele jaren terug heeft de Arbeidsinspectie een bezoek aan AN2 gebracht. Het doel van deze inspectie was niet alleen het constateren van overtredingen, maar ook het stimuleren van structurele verbeteringen op arbogebied. Door de Arbeidsinspectie zijn gerichte aanwijzingen gegeven met betrekking tot arbeidsomstandigheden. De aanbevelingen van de arbeidsinspecteur en de

door hem gesignaleerde tekortkomingen zijn opgenomen in de risico-inventarisatie en -evaluatie en zullen met de vgw-commissie besproken worden. De hieruit voortkomende acties worden in het arbojaarplan behandeld.

De bedrijfsleider van TN1 schetst een ander beeld van de handhaving door de Arbeidsinspectie. Enkele jaren terug deed zich bij TN1 een ongeval met letsel voor. Het ongeval werd gemeld aan de Arbeidsinspectie. Naar aanleiding van de melding bracht de arbeidsinspecteur een bezoek aan TN1 en controleerde het bedrijf op de naleving van de arbowetgeving. Hij constateerde diverse tekortkomingen en maakte proces-verbaal op. De arbeidsinspecteur zond TN1 een aanschrijving dat verschillende voorzieningen op korte termijn dienden te worden getroffen. Een aantal voorzieningen moest binnen een maand getroffen worden. Enkele maanden later legde de arbeidsinspecteur wederom een bedrijfsbezoek af om te controleren of TN1 de voorgeschreven voorzieningen had genomen. Dit was niet bij alle voorzieningen het geval; men was er wel mee bezig, maar nog niet mee klaar. Voor het ongeluk was het twee of drie jaar geleden dat er een arbeidsinspecteur was langs geweest.

De bedrijfsleider was verbaasd en ook enigszins teleurgesteld over de formele opstelling van de Arbeidsinspectie. Vroeger had de Arbeidsinspectie een adviserende taak en hanteerde zij een meer coöperatieve handhavingstijl. Bij controle deed de arbeidsinspectie vooral suggesties voor technische maatregelen; voorschriften waren 'vrijblijvend'. Nu valt er niet meer te overleggen, aldus de bedrijfsleider.

Ook uit onderzoek blijkt dat de Arbeidsinspectie hoofdzakelijk een coöperatieve handhavingstrategie volgt. In de praktijk blijkt de Arbeidsinspectie zeer terughoudend te zijn met het gebruik van formele middelen. Arbeidsinspecteurs zijn in de praktijk eerder geneigd tekortkomingen op een informele wijze af te handelen, dan direct naar formeel-juridische handhavingmiddelen te grijpen (Wilthagen, 1993; Hazewindus e.a., 1998). Door onderhandeling en overleg proberen arbeidsinspecteurs arbeidsorganisaties stap voor stap te bewegen tot aanpak van onveilige of ongezonde werkomstandigheden en naleving van arboregelgeving.

'De mentaliteit van sommige inspecteurs is nog steeds die van toezichthouder en adviseur, niet die van handhaver; de inspecteurs voelen zichzelf verantwoordelijk voor goede arbeidsomstandigheden en blijven daardoor te lang in de eerste of tweede fase (afspraken/waarschuwing) steken en ze ervaren het opmaken van een proces-verbaal als een nederlaag, een falen en bovendien verpest een proces-verbaal de eventuele goede relatie met een bedrijf, ze proberen "het treintje op de rails te houden" door middel van een beetje "duwen en trekken".' (Hazewindus e.a., 1998:418).

De frequentie waarmee informele middelen worden gebruikt verschilt overigens wel per bedrijfstak.<sup>10</sup>

De (visie op de) aard van de overtreder speelt overigens wel een rol bij de keuze voor een handhavingstijl door een arbeidsinspecteur. Algemene recidive wordt door arbeidsinspecteurs niet als strafverzwarende omstandigheden opgevat. Specifieke recidive beïnvloedt echter wel de keuze van de afhandelingvorm. Wanneer een eerdere maatregel geen effect heeft gesorteerd, worden vaker formele maatregelen genomen bij een hercontrole of vervolgonderzoek. Ook wordt vaker voor een formele afhandeling gekozen wanneer bij een bezoek meer dan drie overtredingen worden geconstateerd of als er, naar het oordeel van de inspecteur, sprake is van slechte werkomstandigheden. Ook wanneer een inspecteur vermoedt dat economische motieven van de werkgever aan overtreding ten grondslag liggen, een gevaarlijke situatie zo snel mogelijk moet worden beëindigd of wanneer een inspecteur matige of slechte ervaringen met het betreffende bedrijf heeft gehad, willen inspecteurs eerder naar formele middelen grijpen (Harryvan, 1990:96).

Verder vinden arbeidsinspecteurs een goede verstandhouding met de bedrijven van cruciaal belang. Verbaliseren kan voor deze verhouding storend werken en wordt door inspecteurs vaak opgevat als persoonlijk falen op het terrein van de overredingskunst. Ook maakt de globaal geformuleerde arboregelgeving bewijsvoering vaak moeilijk. Werkgevers kunnen daarbij schermen met economische belangen. Tenslotte wordt de vervolgingsprocedure van justitie door inspecteurs als ondoelmatig en tijdrovend ervaren, waardoor gepoogd wordt formele middelen te mijden (Harryvan, 1990; Goudswaard, 1993; Wilthagen 1993).

### 8.2.3 *Pakkans en sanctie*

#### *Pakkans en sancties in de afvalverwerkingbranche*

Het gevoel van afvalverwerkers dat er ten aanzien van afvalverwerkende bedrijven een repressieve handhavingstijl wordt gehanteerd, leidt er toe dat de pakkans en sanctiekans vrij hoog worden ingeschat. Men heeft het idee dat er veel gecontroleerd wordt, dat er al snel overtredingen worden gevonden en dat er dan al snel een proces-verbaal wordt opgemaakt. Over de hoogte van opgelegde sancties heeft men echter geen idee. Gezien het in onderzoek naar de handhaving van milieuregelgeving in het algemeen (Blomberg en Michiels, 1997) en de handhaving van afvalstoffenrecht in het bijzonder (Algemene Rekenkamer, 1996; Addink en Backes, 1998) geconstateerde handhavingtekort, is het de vraag of de door afvalverwerkers

10. In de bouw bijvoorbeeld geven de inspecteurs minder advies en wordt minder vaak overlegd. Wel wordt het werk vaker stilgelegd en worden er meer mondelinge waarschuwingen uitgedeeld (Goudswaard, 1993).

beleefde, dus subjectieve, pak- en sanctiekans wel overeenkomt met de objectieve pak- en sanctiekans.

Hierboven werd reeds aangegeven dat de kans dat een bedrijf door een handhaver wordt gecontroleerd op de naleving van regels niet alleen afhangt van de controlefrequentie, maar ook van de selectie van te controleren bedrijven die een handhaver maakt. Daarbij zullen bedrijven waarvan de handhaver vermoedens of aanwijzingen heeft dat er milieuregels worden overtreden vaker gecontroleerd worden dan andere bedrijven.

De respondenten in de afvalverwerkingbranche hebben het idee dat er bij de handhaving van afvalstoffenregelgeving een selectieve aandacht bestaat voor (eind)verwerkers.<sup>11</sup> Slechts een deel van het in Nederland geproduceerde afval komt uiteindelijk bij de eindverwerkers terecht. Volgens de respondenten heeft de overheid geen goed zicht op wat met name primaire ontdoeners met hun afvalstoffen doen. Toch concentreert de overheid zich bij de handhaving op de eindverwerker. Deze eindverwerker is gemakkelijk te controleren: hij beschikt over een vergunning en bevindt zich op een vaste locatie. Veel respondenten vinden het onterecht dat de handhaving zich op verwerkers concentreert. Een respondent: 'Verwerkers zijn gemakkelijk te vinden en dus te pakken. Maar het werkelijke probleem zit bij de ontdoener die niet of moeilijk te verwerken afval aanlevert.' Tenslotte constateren Addink en Backes dat bij overheidsbedrijven die zich bezighouden met afvalverwerking minder stringent wordt gehandhaafd dan bij private ondernemingen (Addink en Backes, 1998:295-296). Ook dit is een vorm van selectiviteit.

De kans dat er bij controles overtredingen worden vastgesteld hangt af van de aard van de controle. Onderzoek naar de handhaving in de zaak TCR en bij andere verwerkers van gevaarlijk afval, laat zien dat het toezicht op de naleving van milieuvoorschriften bij deze bedrijven vooral een technisch karakter heeft en dat er veel minder administratief wordt gecontroleerd (Algemene Rekenkamer, 1996: Eshuis en Van den Berg, 1996). De geïnterviewde afvalverwerkers zelf uiten echter de klacht dat handhaving zich juist teveel toespitst op administratieve verplichtingen. Dit is een voortvloeisel uit het verwijt dat er teveel administratieve verplichtingen zijn in het milieu- en arborecht. Behalve dat men de administratieve last als onwerkbaar en onnuttig beschouwd, schiet de handhaving van administratieve verplichtingen volgens veel afvalverwerkers het doel van handhaving voorbij. In de perceptie van de respondenten worden met de controle op de naleving van administratieve verplichtingen alleen bona fide bedrijven gepakt die wel de moeite doen om de administratieve verplichtingen na te komen maar daarbij fouten

---

11. Zie ook VOMS, 1997:18.

maken. De echte criminelen omzeilen volgens de respondenten echter de hele administratie en die worden dus niet gepakt met administratieve controles. 'Met formulieren pak je geen criminelen.' Volgens deze afvalverwerkers dient de handhaving zich meer te richten op wat er in de praktijk gebeurt: 'Ga de straat op, volg vrachtwagens en neem monsters, dan pak je boeven.'

Zoals in § 8.2.1 is aangegeven, kunnen bedrijven de kans op controle of sanctionering proberen te verkleinen door afschermingmethoden. Over het gebruik van afschermingmethoden in de afvalverwerkingbranche is het een en ander bekend, met name in de zaak TCR (Zie Bruinsma, 1996; Van den Berg e.a., 1995; Van den Berg en Eshuis, 1996; Eshuis en Van den Berg, 1996; Ten Heuvelhof, 1996)

Eshuis en Van den Berg (1996) geven aan hoe TCR bij het plegen van milieudelicten gebruik maakte van maskeringmethoden, zoals valsheid in geschrifte en het manipuleren van monsters en monsternemingapparatuur. Via enkele voorlichtingsbijeenkomsten werd het personeel geïnstrueerd aan toezichthoudende ambtenaren geen verklaringen af te leggen, maar door te verwijzen naar de directie. Tijdens lozingen werden medewerkers op de uitkijk gezet die moest waarschuwen wanneer de havendienst of de rivierenpolitie in aantocht was. Ten Heuvelhof e.a. (1996:55–57) beschrijven hoe TCR verschillende strategieën hanteerde in de confrontatie met bestuur en handhaving.

Bruinsma (1996:304) beschrijft verschillende afschermingstechnieken in de afvalverwerkingbranche. Afscherming betekent ten eerste dat er op papier een legale werkelijkheid moet worden geschapen. Zeer vaak wordt valsheid in geschrifte gepleegd om zo milieudelicten te verdoezelen. Om illegaal te kunnen werken in deze branche moeten de plegers hun administratie en boekhouding aanpassen, monsters manipuleren en analyserapporten vervalsen. Twee of meer administraties worden bijgehouden, één voor intern gebruik en een andere voor extern gebruik. Soms worden delen van de administratie elders ondergebracht. Een variant is dat een administratie in code wordt verwerkt waarbij een 'omschrijving' van stoffen wordt gebruikt die net iets afwijkt van gewoonlijk gebruikte omschrijvingen. Ook wordt gebruik gemaakt van speciale computerprogramma's om cijfers van schadelijke stoffen te manipuleren (Van den Berg en Eshuis, 1996:18). Verder zijn heling, oplichting, btw-fraude en andere fiscale delicten zoals sociale verzekeringsfraude en subsidiefraude vaak 'voorwaarden' om milieudelicten te kunnen plegen (Bruinsma, 1996:290–291).

Afscherming betekent ook dat werknemers zo moeten handelen dat de kans op ontdekking van milieudelicten wordt geminimaliseerd. Daartoe worden werknemers medeplichtig gemaakt bij het plegen van de delicten.

Verder wordt loyaliteit afgekocht door middel van het betalen van extra hoge salarissen of extra betalingen (zwart) naast het gewone salaris. Maar ook met het opleggen van een zwijgplicht aan het personeel, met als sanctie direct ontslag, wordt het personeel bij het plegen van de delicten betrokken. 'Het personeel vormt meestal één front waar controlerende instanties moeilijk tussen komen' (Bruinsma, 1996:304).

Een derde techniek van afscherming is *window dressing* of het creëren van een legale façade. Door het werken aan een milieuvriendelijk imago en het ontwikkelen van bedrijfsinterne milieuzorgsystemen proberen sommige afvalverwerkingsbedrijven vertrouwen te winnen bij de overheid. De zorg voor het imago en de ontwikkeling van bedrijfsinterne milieuzorgsystemen moet niet louter in dit licht worden gezien, doorgaans gaat het om ontwikkelingen die een positieve invloed hebben op milieuregelnaleving (§ 5.4.2). Ze kunnen echter ook als afscherming van minder milieuvriendelijke praktijken worden gebruikt. Bruinsma stelt zelfs dat de afvalverwerkingbranche het idee van zelfregulering heeft aangegrepen als een mogelijkheid om de overheid buiten de deur te houden (Bruinsma, 1996:282).

Naast deze bedrijfsinterne afschermingstechnieken zijn er externe strategieën bekend die zich meer richten op de overheden. Van den Berg en Eshuis (1996) noemen het voorbeeld van de beheerder van een stortplaats die werd betaald om een oogje dicht te knijpen. Dergelijke duidelijke gevallen van omkoping zullen zich vermoedelijk niet vaak voordoen. Overtreders maken eerder gebruik van fijnzinniger methoden om de handhavende overheid buiten spel te zetten. Zo kunnen bedrijven enerzijds proberen informatie te verkrijgen over eventuele handhavingacties of deze te frustreren en anderzijds proberen overheden in een situatie te manoeuvreren waarin ze niet langer in staat zijn effectief tegen overtredingen op te treden. Op dit laatste zal in § 8.3 worden ingegaan.

Een andere tactiek is het met behulp van topadvocaten bezwaar of beroep aantekenen tegen elk vergunningverlenend en handhavend besluit, zodat de bestuurlijke overheden vleugellam worden en niet kunnen optreden tegen het bedrijf. Bruinsma (1996:304) noemt verder het voorbeeld van het kwaadspreken over concurrenten of verlinken van illegale praktijken elders om de politie en justitie af te leiden. Een laatste beproefde methode om handhavingacties te frustreren, is het tegen elkaar uitspelen van verschillende overheidsdiensten. Getracht wordt van verschillende overheden verschillende toezeggingen te verkrijgen, welke tegenstrijdigheden de verschillende overheden vervolgens weer kunnen worden tegengeworpen.

Ook in de casestudies komen we de beschreven afschermingmethoden tegen, bijvoorbeeld bij AO2.



AO2 maakte gebruik van afschermingstechnieken om de kans op ontdekking en sanctionering van milieuovertredingen te verkleinen. Sommige van deze afschermingmethoden vormden een delict op zich, namelijk valsheid in geschrifte. Zo zouden analyserapporten valselijk zijn opgemaakt of valselijk zijn gebruikt om afzet van slib dat niet aan de normen voldeed mogelijk te kunnen maken. Onjuiste productomschrijvingen en afvalstroomnummers zouden zijn gebruikt om te verhullen dat in strijd met de vergunning bepaalde stoffen werden geaccepteerd. Maandmeldingen aan een provincie zouden valselijk zijn opgemaakt om de werkelijke hoeveelheid gestort slib te camoufleren. Tenslotte zouden voor andere aannemers valse facturen zijn opgemaakt om de betaalde en ontvangen gunningbedragen bij de illegale prijsafspraken onzichtbaar te maken.

De reactie van AO2 op bij controlebezoeken geconstateerde overtredingen was doorgaans ontkennen, wijzen op calamiteiten of bestrijden van de geldigheid van de constatering. Daartoe werd soms een analyse van een onderzoeksbureau gepresenteerd waaruit het tegendeel zou blijken.

Verder probeerde AO2 van verschillende ambtenaren toezeggingen en uitspraken te krijgen die weer tegen andere ambtenaren konden worden gebruikt. Dit ging zelfs zo ver dat de provincie zich genoodzaakt zag het bedrijf mede te delen dat al het contact voortaan via twee woordvoerders van de provincie zou verlopen. Het bedrijf mocht geen andere ambtenaren of bestuurders benaderen en deze kregen ook de instructie niet met AO2 te spreken. De telefooncentrale van de provincie kreeg de opdracht een ieder van AO2 die belde alleen met deze contactpersonen door te verbinden.<sup>12</sup> Het tegen elkaar uitspelen van ambtenaren en overheden werd overigens vergemakkelijkt door de gebrekkige samenwerking en verdeeldheid tussen overheden en binnen overheidsorganisaties.<sup>13</sup> Hiervan maakte AO2 gebruik.

De pak- en sanctiekans bij arbo-overtredingen hangt volgens de geïnterviewde afvalverwerkers af van de aard van de overtreding. Bij lichte of admi-

---

12. Daarnaast werden agenda's en notulen van de vergaderingen over AO2 in gesloten enveloppen met de mededeling 'vertrouwelijk' erop verzonden. Dit was binnen de provincie zeer uitzonderlijk.

13. Deze gebrekkige samenwerking en verdeeldheid uitte zich ook in de normstelling. Vergunningen waren bijvoorbeeld niet met elkaar in overeenstemming. Zo verleende een provincie AO2 een vergunning voor het verwerken van slib uit die provincie door het te mengen met zand en vervolgens te gebruiken voor het afdekken van een oude stortplaats. Dit mengen geschiedde echter bij de hoofdvestiging van AO2, in een andere provincie. De in de beide vergunningen maximaal toegestane verontreinigingswaarden van het slib verschilden. Bovendien verbood de vergunning van de hoofdvestiging de aanvoer van slib van buiten de provincie. De provincie van de hoofdvestiging was niet gelukkig met de verwerking van slib uit de andere provincie, zeker niet toen bleek dat het slib tot boven de vergunde waarden verontreinigd was met minerale olie. Dit leidde uiteindelijk tot een conflict waarbij de ene provincie eiste dat de andere 6000 ton slib zou terugnemen.

nistratieve overtredingen is de ontdekkingskans zeer laag, omdat bij de meeste bedrijven zelden een arbeidsinspecteur op bezoek komt. Ongevallen die lichamelijk letsel of zelfs de dood van werknemers tot gevolg hebben, moeten worden gemeld aan de Arbeidsinspectie. Vanwege de ernst van de zaak gebeurt dit volgens de respondenten vrijwel altijd. Na melding van een ongeval komt er altijd een arbeidsinspecteur die de oorzaak van het ongeval onderzoekt en dan is de kans op ontdekking van overtredingen groot. Na ontdekking van een dergelijke overtreding wordt er doorgaans proces-verbaal opgemaakt en wordt een aanwijzing gegeven. De aanwijzing is een gedagtekend schrijven dat de tekortkoming aangeeft en omschrijft welke maatregelen genomen moeten worden alsmede de termijn waarbinnen dit moet gebeuren. Niet-nakoming is strafbaar. Op zich zijn het proces-verbaal en de aanwijzing nog geen sancties. De kans dat het na een proces-verbaal of het niet nakomen van een aanwijzing tot een sanctie komt, wordt niet hoog ingeschat.

Deze inschatting van de pak- en sanctiekans door de afvalverwerkers is in overeenstemming met de bevindingen van onderzoek naar de praktijk van de handhaving van arboregelveving. In het algemeen is de kans dat bij een willekeurig bedrijf een arbeidsinspecteur langskomt voor een controlebezoek niet erg hoog.<sup>14</sup> Daarvoor zijn er eenvoudigweg te weinig arbeidsinspecteurs. De Arbeidsinspectie beschikt over zo'n 400 controlerende ambtenaren die moeten toezien op ongeveer 465.500 arbeidsorganisaties, een verhouding van 1:1164 (Schaapman en Wilthagen, 1998).

Verder zijn de controles – ook de zogenaamde 'vgw-brede controles'<sup>15</sup> – van de Arbeidsinspectie beperkt. De aandacht van inspecteurs in de dagelijkse routine is sterk gericht op tamelijk concrete, gemakkelijk af te bakenen en 'hanteerbare' aspecten van de arboproblematiek. Merendeel wordt (alleen) gekeken naar problematische aspecten, waarvoor de arbeidsorganisatie, in beginsel, binnen een redelijke termijn een oplossing kan vinden, zonder dat dit vergaande investeringen of aanpassingen vergt. Daarmee is niet gezegd dat meer structurele en substantiële aspecten van de arboproblematiek volledig buiten het blikveld van de Arbeidsinspectie blijven (Wilthagen, 1993:236–237). Maar de nadruk ligt duidelijk niet op die structurele arbopro-

14. Tot 1995 gaf de Arbeidsinspectie geen richtlijnen aangaande de regelmaat waarmee bedrijven moeten worden bezocht. Wilthagen (1993) constateerde dat de keuze voor het bezoeken en inspecteren van bedrijven (arbeidsorganisaties) grotendeels aan de individuele inspecteurs werd overgelaten. Dit had constante en zeer consistente kritiek op de Arbeidsinspectie tot gevolg in die zin dat zij onsystematisch en ondoelmatig werkt en zij zo haar controlerende taken verzaakt (Wilthagen, 1993:221). Wilthagen vermeldt daarbij wel dat ten tijde van zijn onderzoek reeds duidelijk aanzetten werden gegeven om te komen tot een meer planmatig werken, zoals werd voorgestaan in het beleidsprogramma Arbo '91. Uit het inspectierapport van de Arbeidsinspectie van 1995 blijkt dat deze projectmatige aanpak inmiddels is doorgevoerd. In dit rapport wordt vermeld dat als gevolg van wijziging van de Arbowet per 1 januari 1994 de werkwijze tijdens de inspecties is aangepast.

blemen die verregaande maatregelen of aanpassingen van het betrokken bedrijf vereisen. Dit heeft ook gevolgen voor de processen-verbaal. Binnen het afhandelen van overtredingen blijkt voorts dat vooral processen-verbaal worden opgemaakt naar aanleiding van veiligheidsfactoren en zeer weinig naar aanleiding van gezondheid- of welzijnfactoren. Ook worden processen-verbaal merendeel gemaakt op grond van 'harde' normen oftewel concrete artikelen. Dit wordt zelden gedaan op basis van meer algemene artikelen (Goudswaard, 1993:188). Verder blijkt dat de Arbeidsinspectie relatief weinig overgaat tot het geven van een proces-verbaal. Dit wordt mede veroorzaakt door de ervaring die de verschillende inspecteurs hebben met de afhandeling door het Openbaar Ministerie. Als gevolg daarvan wordt met de wet niet voldoende 'gewerkt' (Wilthagen, 1993:243).

De justitiële handhaving van de Arbowet door het Openbaar Ministerie is niet bepaald een adequaat sluitstuk op het toezicht en de handhaving door de Arbeidsinspectie. Veel zaken worden geseponeerd of afgedaan met een transactie, de behandelingstermijn is te lang, weinig zaken komen voor de rechter en de bedragen van transacties en boetes zijn gemiddeld erg laag (Goudswaard, 1993). In 1993 duurde het na een overtreding dermate lang voordat een bedrijf een transactie of een boete kreeg dat nauwelijks van redelijke termijnen gesproken kon worden. Uit recent onderzoek blijkt dat deze kritiek op het optreden van het Openbaar Ministerie van de kant van de Arbeidsinspectie nog steeds gevoeld wordt (Hazewindus e.a., 1998:419).

#### *Pakkans en sanctie in de textielveredelingsindustrie*

De pakkans van sommige overtredingen binnen de textielveredeling wordt over het algemeen niet hoog ingeschat. Zo wijzen de geïnterviewde textielveredelaars erop dat de naleving van de cuwvo-voorschriften ten aanzien van het terughouden van kleurstofconcentraten en textielhulpstoffen nauwelijks wordt gecontroleerd. Verder wijst een respondent erop dat de afschermingmogelijkheden bij milieuovertreding door bedrijven legio zijn.

- 
15. Op het gebied van actieve inspecties in het kader van de arbeidsomstandigheden wordt een onderscheid gemaakt tussen de zogenaamde vgw-brede inspectie en de onderwerpinspectie. De meeste inspectieprojecten blijken vgw-brede inspecties te zijn. Dit zijn inspecties waarbij 'de naleving van de arbeidsbeschermende wetgeving in de volle breedte aan de orde is voor een bedrijfstak of een deel van een bedrijfstak' (Inspectiedienst szw, 1994:12). Al deze inspecties zijn gericht op de volgende onderwerpen: arbozorg, algemene inrichting van gebouwen, terreinen en dergelijke, gevaarlijke stoffen, fysieke belasting van de werknemers, fysieke factoren, gevaarlijke werktuigen en -omstandigheden en de inhoud van organisatie van de arbeid. Onderwerpsinspecties zijn inspecties waarbij zekere arbothema's centraal staan. Volgens Wilthagen staan bij de controles van arbeidsinspecteurs met name twee aandachtsvelden centraal: het omgaan met en de opslag van gevaarlijke of schadelijke stoffen en de werk- en rusttijden. De nieuwe onderdelen in de Arbowet: ergonomie, functie-inhoud, arbobeleid en voorlichting en instructie waren tot 1993 zelden hoofdonderwerp van controle (Wilthagen, 1993:226).

Eén textielveredelaar schat de pakkans bij milieuovertredingen juist heel hoog in: het afvalwater wordt gecontroleerd door het waterschap, er vindt controle plaats van de gebruikte stoffen door de textieldatabank en er is nauw overleg met de overheid in het kader van het bedrijfsmilieuplan. Er is volgens deze respondent dus nauwelijks gelegenheid tot het plegen van milieudelicten zonder dat dit ontdekt wordt. 'Er kan bijna niets misgaan. Al zou ik milieudelicten willen plegen, ik zou niet weten hoe ik dat ongestraft kan doen.'

Ook de objectieve pakkans lijkt niet groot te zijn. Uit het onderzoek van de Inspectie Milieuhygiëne in 1993 bleek dat de handhaving van de milieuvergunningen binnen de textielveredelingsindustrie nogal eens tekort schoot (Inspectie Milieuhygiëne, 1994). Bij een derde van de onderzochte bedrijven hadden de afgelopen twee jaar helemaal geen toezichtbezoeken plaatsgevonden.

Volgens sommigen speelt de hoogte van de sanctie geen enkele rol bij regelnaleving om de eenvoudige reden dat men geen idee heeft hoe hoog sancties eigenlijk zijn of wat voor sancties er kunnen worden opgelegd. Aan de andere kant zegt een respondent: 'Een bewust overtredende directeur weet toch al dat hij achter de tralies verdwijnt.'

Opvallend bij de textielveredelingsbranche is de afwezigheid van strafrechtelijke handhaving. Van grote strafzaken is in deze bedrijfstak geen sprake. Verder dan de recente waarschuwende brieven van een officier van justitie en een enkel proces-verbaal komt de strafrechtelijke handhaving niet. De afwezigheid van strafrechtelijke handhaving zou enerzijds verklaard worden doordat er geen ernstige milieu- of arbodelicten worden gepleegd. Anderzijds zou het kunnen zijn dat het ondanks 'vervolgingswaardige' delicten nooit tot strafrechtelijke handhaving komt. Door de coöperatieve handhavingstijl en de goede verstandhouding die het openbaar bestuur met de textielveredelingsbedrijven in de loop der jaren heeft opgebouwd, is men terughoudend geworden om strafrechtelijk op te treden en doet men eventuele overtredingen liever bestuursrechtelijk af.

De bevindingen van de respondenten in de textielveredelingsindustrie met betrekking tot de pak- en sanctiekans bij overtreding van arboregeling komen overeen met de bevindingen in de afvalverwerkingbranche en het algemene beeld van de handhaving van arboregeling. Hierbij moet wel worden opgemerkt dat de Arbeidsinspectie eind 1998 (dus na de in het kader van dit onderzoek gevoerde gesprekken binnen de branche) is gestart met een landelijk inspectieproject in de textielindustrie. In dat kader zijn verschillende van de bij dit onderzoek betrokken textielveredelingsbedrijven bezocht.

*Bestuurlijk gedogen*

Een algemeen knelpunt bij bestuursrechtelijke sanctionering is dat er bij het bestuur soms sprake is van bestuurlijke onwil om te handhaven. Na een uitgebreid voortraject van onderhandelen en waarschuwen, schrikken veel bestuurders er voor terug de overtredende organisatie uiteindelijk een sanctie op te leggen. Eenmaal opgelegde dwangsommen worden vaak niet ingevorderd (Michiels e.a., 1994). Daarbij is een bestuursorgaan een belangenafweger die ook economische belangen betreft bij de afweging al dan niet een sanctie op te leggen. Bij regelovertreding door ondernemingen kan het economisch belang de doorslag geven. Bijvoorbeeld bij gemeenten die voor wat betreft werkgelegenheid afhankelijk zijn van een grote onderneming, speelt dit een rol.

Een bestuursorgaan heeft een discretionaire bevoegdheid om tot handhaving over te gaan. In Nederland geldt geen algemene handhavingplicht (Michiels, 1998:219). Na een afweging van belangen besluit een bestuursorgaan om wel of niet tot handhaving over te gaan. Wanneer een handhavend orgaan op de hoogte is van een overtreding en juridisch bevoegd en feitelijk in staat is om tegen deze overtreding op te treden, maar dit desondanks nalaat, is sprake van bestuurlijk gedogen.<sup>16</sup> Bij de handhaving van milieu- en arboregelgeving wordt veelvuldig gedoogd (Vroegop, 1996; Blomberg en Michiels, 1997:260; Hazewindus e.a., 1998, Blomberg, 2000:112). Gedoogsituaties kunnen ontstaan doordat het belang dat de regel in kwestie vertegenwoordigt minder zwaar weegt in de besluitvorming van een bestuursorgaan vergeleken met andere belangen, bijvoorbeeld werkgelegenheid, internationale concurrentie en volkshuisvesting.

Inmiddels is het gedogen in formeel beleid vastgelegd.<sup>17</sup> Hierbij wordt een onderscheid gemaakt tussen stilzwijgend en uitdrukkelijk gedogen. Bij stilzwijgend gedogen wordt door het bestuur tegen overtredingen eenvoudigweg niet opgetreden zonder daar verder woorden aan vuil te maken. Bij uitdrukkelijk gedogen deelt de handhavende instantie uitdrukkelijk (al dan niet schriftelijk) aan de overtreder mee dat tegen overtredingen niet zal worden opgetreden (Hendriks en Wöretshofer, 1995:73). Aan het gedogen moeten tevens voorwaarden worden verbonden die de overtreder moet nakomen. Van gekwalificeerd gedogen is sprake wanneer de handhavende instantie een schriftelijke gedoogbeschikking geeft waaraan zij dergelijke voorschriften verbindt. Deze voorschriften kunnen zo ver gaan dat er nog weinig onderscheid is tussen de gedoogbeschikking en een vergunning. Volgens het beleid mag alleen in bepaalde typen situaties en door middel van een schriftelijke beschikking sprake zijn van gedogen. Desondanks consta-

16. Zie voor de juridische aspecten van bestuurlijk gedogen: Jurgens, 1996. Zie voor de bestuurskundige kant van gedogen: Vroegop, 1996.

17. Tweede Kamer, 1991–1992, 22 343, nr. 2 en Tweede Kamer, 1996–1997, 25 085, nrs. 1–2.

teerden Blomberg en Michiels enkele jaren geleden dat op milieuterrein nog regelmatig stilzwijgend wordt gedoogd, in elk geval door minstens de helft van de veertig door hen onderzochte bestuursorganen (Blomberg en Michiels, 1997:260).

Gedogen moet niet zonder meer gezien worden als de tegenpool van handhaving. Bij gekwalificeerd gedogen kan zelfs van een vorm van handhaving worden gesproken, mits de voorwaarden zijn opgenomen ter bescherming van het milieu of de arbeidsomstandigheden. Gedogen kan ook deel uitmaken van een coöperatieve handhavingstrategie. Door onderhandelingen wordt getracht overtreders tot regelnaleving te brengen. Hierbij vinden uiteraard ruilprocessen plaats; beide partijen geven in en komen tot een compromis. Het gevolg van deze onderhandelingen is het ontstaan van gedoogsituaties. Ook is het mogelijk dat tijdelijke overtredingen worden getolereerd, omdat met de overtreder is afgesproken dat hij stapsgewijs tot regelnaleving komt. Milieu- en arbeidsinspecteurs hanteren in de praktijk veelal een dergelijke strategie (Van de Heuvel, 1993; Wilthagen, 1993; Blomberg en Michiels, 1997).<sup>18</sup>

Langdurige gedoogsituaties hebben echter wel een negatieve invloed op de mogelijkheden om alsnog tot handhaving over te gaan. Door te gedogen heeft het bestuur in meer of mindere mate het gerechtvaardigd vertrouwen gewekt dat niet zou worden gehandhaafd, zeker in het geval van gekwalificeerd gedogen. Wanneer de gedoogvoorwaarden niet worden nageleefd, heeft het verantwoordelijke bestuursorgaan bovendien een probleem. Gedoogvoorwaarden zijn geen wettelijke voorschriften. Het direct handhaven van voorwaarden in een gedoogbeschikking door het opleggen van sancties is niet mogelijk. Het bestuursorgaan heeft dan de keuze tussen het optreden tegen de oorspronkelijke overtreding – wat het niet wil want anders had het geen gedoogbeschikking afgegeven – of het gedogen van de overtreding van de gedoogvoorschriften (Blomberg en Michiels, 1997:57,94).

Stilzwijgend gedogen betekent dat er helemaal niet gehandhaafd wordt. Het bestuursorgaan heeft weet van de overtreding, maar treedt hiertegen niet op en geeft de overtreder er zelfs geen kennis van dat de overtreding (onder voorwaarden) wordt gedoogd. De overtreder ontvangt van de overheid op deze wijze geen enkele stimulans om de overtreding te beëindigen en kan deze ongestraft laten voortduren. Dit kan zelfs een precedentwerking hebben naar andere potentiële overtreders. Zij zien dat regelovertreding wordt gedoogd. Door niet te handhaven geeft de overheid zo zelf alle gelegenheid voor regelovertrekend gedrag van ondernemingen.

---

18. Gediscussieerd kan worden over de vraag of hier nog sprake is van gedogen. Wanneer maatregelen stapsgewijs worden voorgeschreven om op langere termijn regelnaleving te bewerkstelligen, spreekt Blomberg (2000:110) van 'partiële handhaving' of 'gefaseerd handhaven'.

Ook in de casestudies kwamen diverse gedoogsituaties voor. Enkele voorbeelden:

De provincie heeft AN2 een gedoogbeschikking verleend om vooruitlopend op de nieuw af te geven vergunningen ingevolge de Wet Milieubeheer en Wet Verontreiniging Oppervlaktewateren, de opslagcapaciteit voor afvalstoffen uit te breiden.

AN3 werkte in 1997 nog op basis van een begin jaren negentig verleende Afvalstoffenwetvergunning. Ondertussen heeft de AN3 diverse nieuwe activiteiten ontplooid die niet onder de vergunning vallen. De provincie heeft een gedoogbeschikking afgegeven voor de compostering van groenafval, omdat er in de provincie een tekort aan composteercapaciteit was.

De provincie heeft een milieuvergunning afgegeven voor één van de vestigingen van AO1. Tegen de vergunning is AO1 destijds in beroep gegaan. Daardoor ontstond er een situatie waarin de oude vergunning niet meer geldig was en de nieuwe nog niet van kracht. De provincie heeft toen een gedoogbeschikking afgegeven met als voorwaarde dat AO1 zich zolang aan de voorwaarden van de nieuwe vergunning zou houden.

TN3 overschreed de saneringstermijnen in de wvo-vergunning. TN3 was het eerste bedrijf binnen de branche dat een vergunning kreeg in het kader van het eerste CUVWO-rapport. In dat rapport waren termijnen gesteld voor de sanering van afvalwater die in de vergunning van TN3 waren overgenomen. Maar de termijnen bleken later veel te voorbarig. De termijnen werden overschreden omdat men moest wachten op de uitslagen van allerlei onderzoeken. Later zijn de termijnen in het rapport bijgesteld, maar niet in de vergunning. TN3 heeft als proefkonijn gefungeerd voor het eerste CUVWO-rapport. TN3 had hier geen probleem mee, omdat de termijnoverschrijding stilzwijgend werd gedoogd.

Een eerdere vergunning was na een door TN3 ingestelde beroepsprocedure door de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State vernietigd. Het waterschap heeft na de vernietiging geen nieuwe vergunning afgegeven, maar een tijdelijke gedoogbeschikking. Voorwaarde daarbij was dat TN3 binnen een bepaalde termijn een nieuwe vergunningsaanvraag moest indienen. In de gedoogbeschikking werd een zekere datum gesteld waarop de aangevraagde vergunning van kracht zou moeten worden. Op de gestelde datum kon het waterschap echter niet eens een conceptvergunning overleggen. Vanaf dat moment werd er dus stilzwijgend gedoogd, want er was geen vergunning en ook geen gedoogbeschikking meer.

Het bestuurlijk gedogen kan ook gevolgen hebben voor de strafrechtelijke handhaving. Bij de strafrechtelijke vervolging van ondernemingen wegens milieudelicten is er vaak sprake van een erfenis van bestuurlijk gedogen. Formeel staat bestuurlijk gedogen strafrechtelijk optreden door het Openbaar Ministerie niet in de weg.<sup>19</sup> Alleen wanneer het Openbaar Ministerie zelf op enigerlei wijze betrokken is geweest bij het gedogen, zou dit kunnen leiden tot niet-ontvankelijkheid van het Openbaar Ministerie.<sup>20</sup> Bestuurlijk gedogen kan wel consequenties hebben voor de straftoemeting. Algemeen wordt aangenomen dat de strafrechter daarbij wel rekening mag houden met het bestuurlijk gedogen van de overtreder. Dit zal in de praktijk ook vaak gebeuren. Het bestuur is immers medeverantwoordelijk voor het voortbestaan van de onwettige situatie en het zou dan niet redelijk zijn de verantwoordelijkheid volledig af te wentelen op de overtreder. De officier van justitie zal een gedoogsituatie ook doorrekenen in zijn strafeis. Ook zal het Openbaar Ministerie in veel gevallen, waarin door het bestuur wordt gedoogd, afzien van strafvervolging op grond van het opportuniteitsbeginsel (Blomberg en Michiels, 1997:123).

De kans van daadwerkelijke sanctionering hangt niet alleen af van het gedoogbeleid, maar ook van het sepotbeleid van politie en Openbaar Ministerie alsmede van de bewijsbaarheid van overtredingen (Klaassen, 1999:55).

In het verleden werden veel milieudelicten geseponeerd. Het Openbaar Ministerie streeft ernaar het aantal sepots bij milieudelicten terug te dringen. Van de mogelijkheid van transactie wordt in het milieustrafrecht veel gebruik gemaakt. Zo'n 80% van alle bij het Openbaar Ministerie aangebrachte milieudelicten worden door het Openbaar Ministerie zelf afgedaan. Verreweg het grootste deel van de milieuzaken wordt door middel van een transactie met betaling van een geldsom afgedaan (Huisman en Niemeijer, 1998:80).

Een specifiek probleem bij de strafrechtelijke aanpak van milieudelicten is de bewijsbaarheid. Het is bijvoorbeeld bijzonder moeilijk om de artt. 173a en 173b Sr bewezen te krijgen. Zelfs in de zaak tcr, 'de grootste milieuzak van de eeuw', lukte dit niet. Deze artikelen worden in de praktijk dan ook nauwelijks gebruikt. Ook de overtreding van de in art. 1a WED genoemde milieuwetten is strafrechtelijk vaak moeilijk te bewijzen. Als gevolg hiervan is de

19. HR 17 december 1985, NJ 1986, 591 m.nt. ThwvV (DSM).

20. Ook heeft gedogen geen rechtvaardigende werking. Discussie bestaat over de vraag of bestuurlijk gedogen een schulditsluitingsgrond oplevert. Volgens Hendriks en Wöretshofer (1995:75) kan bestuurlijk gedogen, afhankelijk van de persoonlijke omstandigheden van de verdachte, wel leiden tot een beroep op rechtsdwaling. Bij persoonlijke omstandigheden kan gedacht worden aan de in hoofdstuk 5 behandelde vraag in hoeverre bedrijven op de hoogte zijn van wettelijke voorschriften. Blomberg en Michiels (1997:122) zijn van mening dat inrichtinghouders die beroepsmatig activiteiten ontplooiën, goed op de hoogte kunnen zijn van de geldende regels, zodat bestuurlijk gedogen hen geen schulditsluitingsgrond kan opleveren.



vervolgning van milieuzaken veelal in belangrijke mate gebaseerd op bijkomende commune delicten als valsheid in geschrifte (art. 225 Sr) en oplichting (art. 326 Sr), in plaats van op de eigenlijke milieustrafbepalingen (Faure en Visser, 1996). Uit een evaluatie van 19 grote strafrechtelijke milieuzaken, waarbij het voornamelijk ging om organisatiecriminaliteit, bleek dat vervolging wegens overtreding van specifieke milieudelicten slechts een ondergeschikte rol speelde (Van den Berg en Eshuis, 1996). In de zaak TCR resteerde na de vrijspraak van art. 173a Sr slechts de artt. 140 en 225 Sr.<sup>21</sup> Mede vanwege bewijsproblemen eindigen veel zaken bovendien met een schikking of transactie.

#### 8.2.4 *De kwaliteit van handhaving*

##### *De kwaliteit van de handhaving van milieuregelgeving*

Uit verschillende onderzoeken blijkt dat de kwaliteit van de handhaving van milieuregelgeving in het algemeen – en die inzake afvalstoffen in het bijzonder – tekort schiet en op punten moet worden verbeterd (Van Vugt en Boet, 1994; Algemene Rekenkamer, 1996; Bruinsma, 1996; Van den Anker en Hoogenboom, 1997; Blomberg en Michiels, 1997; Addink en Backes, 1998; Blomberg, 2000:284). Ook in de zaak TCR was er veel kritiek op de handhaving (Algemene Rekenkamer, 1996; Eshuis en Van den Berg, 1996; Ten Heuvelhof e.a., 1996).

Addink en Backes (1998) hebben onderzoek verricht naar het handhavingstekort bij afvalstoffenregelgeving. Zij komen tot de conclusie dat een groot probleem bij de handhaving wordt gevormd door de gebrekkige definitie van het begrip afvalstoffen. Het gevolg daarvan is dat bestuurlijke handhavers vaak voor de veiligste weg kiezen en zich in geval van twijfel beperken tot een zogenaamde vooraanschrijving. Wanneer dit geen effect heeft en de discussie blijft bestaan of er sprake is van afvalstoffen, dan wordt veelal niet overgegaan tot verdere handhavingstappen. Ook het gebruik van andere vage en open geformuleerde begrippen en normen in het afvalstoffenrecht levert bij de handhaving problemen op. Als voorbeeld wordt gewezen op 'het scheiden en gescheiden houden van afvalstoffen' en 'het zich ontdoen door afgifte aan een ander'. Verder maakt het grote aantal te handhaven wettelijke voorschriften en het verspreid zijn daarvan over diverse actoren, de handhaving van de huidige afvalstoffenwetgeving bijzonder moeilijk.

Verder stellen de respondenten uit beide branches dat de opstelling en het kennisniveau van de handhavend ambtenaar van invloed zijn op de (vastgestelde) mate van regelnaleving. Het kennisniveau van handhavende ambte-

---

21. Rechtbank Rotterdam, 13 oktober 1995, M en R, 1996, nr. 24, m.nt. De Lange en Hof 's-Gravenhage, 17 april 1996, NJ 1996, 574 (TCR-zaak).

naren wordt over het algemeen niet erg hoog ingeschat. Handhavers zouden te theoretisch zijn geschoold, te weinig kennis hebben van de complexe bedrijfsvoering bij afvalverwerking en textielveredeling en te zeer gericht zijn op de naleving van middelvoorschriften. Daarnaast wijzen de ondernemers op het constant wisselen van ambtenaren bij handhavende overheidsorganen. Daardoor krijgt de ambtenaar niet de gelegenheid de bedrijfsvoering goed te leren kennen. Dit gaat ten koste van de kwaliteit van de handhaving. Ook signaleren de ondernemers dat handhavende instanties soms niet of weinig samenwerken. Een respondent: 'de rechterhand van de overheid weet niet wat de linkerhand doet.'

Onderzoek bevestigt dat het kennisniveau van handhavers van milieuwetgeving en de samenwerking tussen handhavende instanties nog al eens tekort schieten. In een onderzoek naar de Nederlandse praktijk van de handhaving van de milieuwetgeving werd bijvoorbeeld een gebrek aan samenwerking en kennis bij de verschillende milieuhandhavers geconstateerd (Blomberg en Michiels, 1997; Blomberg, 1998). Vooral de bilaterale, structurele samenwerking tussen bestuursorganen enerzijds en Inspectie Milieuhygiëne, politie en Openbaar Ministerie anderzijds laat zeer te wensen over. Ook de uitwisseling van informatie tussen handhavingpartners, in het bijzonder het verstrekken van informatie aan bestuursorganen, schiet ernstig tekort (Blomberg en Michiels, 1997:282). Voor wat betreft het kennisgebrek concluderen Blomberg en Michiels dat politieambtenaren in het algemeen over onvoldoende milieutechnische vaardigheden beschikken, terwijl de bestuurlijke handhavers niet steeds de vereiste kennis van het strafrecht hebben (Blomberg en Michiels, 1997:127). Verder werd als een knelpunt beschouwd het feit dat zoveel juridische kennis nodig is om op een juiste manier te handhaven (Blomberg en Michiels, 1997:263). 'Met name kleinere handhavende instanties hebben grote moeite om alle nieuwe ontwikkelingen in wetgeving en rechtspraak bij te benen. Maar ook grote instanties als de provincies zeggen veel meer juridische ondersteuning nodig te hebben bij de handhaving dan men had verwacht.' Door ontoereikende kennis stuit vooral de controle van administratieve voorschriften en de boekhouding bij nogal wat gemeenten op problemen (Blomberg en Michiels, 1997:283).

Daarnaast speelt de opstelling van de handhaver een rol. Een goede handhaver geeft volgens respondenten een bedrijf eerst de kans geconstateerde tekortkomingen te herstellen en pas wanneer bij hercontrole blijkt dat de gevraagde maatregelen niet genomen zijn, wordt proces-verbaal opgemaakt. Slechte handhavers zouden meteen 'het bonnenboekje' trekken bij constatering van een tekortkoming. Meer ervaren handhavers zouden de eerste werkwijze hanteren. Zij leren een onderscheid te maken tussen bona fide bedrijven en niet bona fide bedrijven. Jonge handhavers moeten dit nog leren. Tenslotte wijzen enkele respondenten op het verschijnsel van de

gefrustreerde handhaver. Dit betreft een handhaver die er zijn zinnen op heeft gezet een bedrijf 'te pakken'. Wanneer dit niet lukt raakt hij nog gefrustreerder. De respondenten hebben de indruk dat de agressiviteit van handhavers toeneemt bij het uitblijven van 'scoren'.

Uit een onderzoek van de Inspectie Milieuhygiëne in 1993 bleek dat de handhaving van de milieuvergunningen binnen de textielveredelingsindustrie vooral vanuit kwantitatief oogpunt tekort schoot (Inspectie Milieuhygiëne, 1994). De kwaliteit van de controles die wel werden uitgevoerd was over het algemeen goed. De rapportage achteraf en de nazorg schoten echter wel vaak tekort. Het toezicht op de naleving van de wvo-vergunningen was gemiddeld van een acceptabel niveau, hoewel de controles vaak wel sterk waren gericht op de bepaling van de heffingsbedragen voor de zuivering van het afvalwater.

De bovenstaande gebreken in de kwaliteit van de bestuurlijke handhaving hebben soms mede gevolgen voor de strafrechtelijke handhaving van het milieurecht. In § 2.4.3 is gesproken over de administratieve afhankelijkheid van het milieustrafrecht. Hieronder wordt verstaan dat de materiële normstelling in het milieustrafrecht afhankelijk is van bestuursrechtelijke normen (Faure, 1991). Het bestuur stelt in feite de strafrechtelijke materiële norm vast. Zo is overtreding van de milieuvergunning in de wvba strafbaar gesteld, maar de inhoud van de vergunning wordt door een bestuursorgaan vastgesteld. Deze bestuurlijke normstelling is vaak niet toegesneden op het strafrecht, hetgeen bij de strafrechtelijke handhaving voor grote problemen zorgt. De gevolgen van de administratieve afhankelijkheid gaan echter verder dan alleen de normstelling. Ook de bestuurlijke handhaving, en dan met name het bestuurlijk gedogen, kan het strafrechtelijk optreden beïnvloeden.<sup>22</sup>

#### *De kwaliteit van de handhaving van arboregelgeving*

De kritiek van afvalverwerkers en textielveredelaars op de handhaving van arboregelgeving betreft vooral de afwezigheid daarvan. Wanneer er wel handhavend door de Arbeidsinspectie wordt opgetreden, zijn er wel eens klachten over de kwaliteit hiervan, onder andere met betrekking tot het kennisniveau van de handhaver.

22. Zie hierover uitgebreider: Van Grieken en Hendriks, 1992; Hendriks en Wöretshofer, 1995:73-76; Jurgens, 1996:213-242; Blomberg en Michiels, 1997:121-123. Nog op een andere wijze is de strafrechtelijke aanpak van milieuovertredingen afhankelijk van de activiteiten van bestuurlijke overheden. Het bestuur is vanuit haar controlerende en handhavende taak vaak de eerste die kennis krijgt van overtredingen van milieuwetgeving door organisaties. Doordat het bestuur vervolgens zelf de afweging maakt om deze informatie al dan niet te verstrekken aan Openbaar Ministerie of politie, maakt het feitelijk zelf de beslissing of er al dan niet strafrechtelijk gehandhaafd wordt. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten heeft haar leden dan ook opgeroepen om bij het Openbaar Ministerie structureel melding te doen van milieudelicten die door gemeentelijke handhavers bij inrichtingen worden aangetroffen (Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 1997:2).

Een voorbeeld wordt gegeven door de arbocoördinator van TO2. TO2 heeft conform de voorschriften haar arbojaarplan en het arbojaarverslag opgestuurd naar de Arbeidsinspectie. Bij een bezoek van een arbeidsinspecteur bleek echter dat deze geen kennis had genomen van deze stukken. De inspecteur stelde vragen naar zaken die uitgebreid in de toegestuurde stukken stonden beschreven. Deze ervaring met de arbeidsinspecteur kan een incident betreffen omdat het om één inspecteur ging. De arbocoördinator van TO2 zet echter wel vraagtekens bij het voorval: 'Een bedrijf mag toch minimaal verwachten dat het nut heeft om aan de wettelijke verplichtingen te voldoen. Dit strookt absoluut niet met de nieuwe visie in de Arbowet dat bedrijven meer hun eigen verantwoordelijkheden moet nemen.' De Arbeidsinspectie hobbelt volgens hem ver achter de nieuwe ontwikkelingen aan. De arbocoördinator heeft de indruk dat de inspecteur in kwestie 'een dagje erop uit ging met het mooie weer, volledig onvoorbereid'.

De lage pak- en sanctiekans bij overtreding van arboregelgeving hangt samen met de gebrekkige kwaliteit van de handhaving van arboregelgeving, waarvan in elk geval tot voor kort sprake was. Volgens de Commissie voor de toetsing van wetgevingsprojecten (1994), de MDW-werkgroep Arbowet (1994) en de Sociaal Economische Raad (1996) zijn handhavingproblemen in essentie terug te voeren op de hoeveelheid en gedetailleerdheid van de regelgeving, op het feit dat slecht arbobeleid – vanwege de geringe pakkans en de lange afhandelingstermijn – niet of niet direct wordt bestraft en op het gegeven dat goed arbobeleid niet wordt beloond (Hazewindus e.a., 1998: 417). Het is de vraag in hoeverre deze problemen met de nieuwe Arbeidsomstandighedenwet 1998 en de daarop gebaseerde regelgeving zijn opgelost.

Hazewindus e.a. stellen dat er ten aanzien van de Arbowet sprake is van een zeker handhavingstekort. 'Dit tekort is zowel kwantitatief van aard – in de zin dat niet aan alle gesignaleerde overtredingsituaties (de gewenste) aandacht kan worden besteed c.q. wordt besteed – als kwalitatief van aard – in de zin dat handhaving niet altijd even voortvarend en met het gewenste effect geschiedt.' (Hazewindus e.a., 1998:425)

Verder schieten de samenwerking en communicatie tussen het Openbaar Ministerie en de Arbeidsinspectie tekort. Er is zeer sporadisch sprake van overleg, zowel op het gebied van algemeen beleid als van specifieke zaken. Daarbij verschilt dit ook nog per district. Overleg over bedrijven zou van belang kunnen zijn om notoir onwillige bedrijven, één van de specifieke doelgroepen van de Arbeidsinspectie, aan te kunnen pakken. Maar bij het Openbaar Ministerie bestaan geen dossiers van deze bedrijven. Alleen informatie over het officiële strafblad is aanwezig. Binnen het Openbaar Ministerie blijkt contact met de Arbeidsinspectie geen prioriteit te zijn. Het initiatief moet van de Arbeidsinspectie komen (Goudswaard, 1993).

Volgens Goudswaard levert de Arbeidsinspectie op haar beurt bij het proces-verbaal te weinig informatie over de voorgeschiedenis van een bedrijf. Er is verder geen overleg over de inhoud van het proces-verbaal. Kritiek wordt echter niet teruggekoppeld. Ook het Openbaar Ministerie bekritiseert de slechte kwaliteit van de processen-verbaal, hoewel die sinds de invoering van een standaard proces-verbaal is verbeterd. Vanuit de parketten vindt er vervolgens geen systematische terugkoppeling plaats van de genomen beslissing in een zaak en de eventueel opgelegde boete. Afloopberichten worden hierdoor niet systematisch naar de Arbeidsinspectie teruggestuurd (Hazewindus e.a., 1998:419).

Bovenstaande bevindingen waren voor Openbaar Ministerie en Arbeidsinspectie aanleiding om afspraken te maken en deze neer te leggen in een Handhavingarrangement. Recent onderzoek laat echter zien dat de genoemde tekortkomingen van beide partijen nog grotendeels bestaan en dat de samenwerking tussen Openbaar Ministerie en de Arbeidsinspectie in de praktijk nauwelijks is verbeterd, zij het dat op beleidsniveau afstemming plaats vindt (Hazewindus e.a., 1998:426).

#### 8.2.5 *De effectiviteit van de handhaving*

De hierboven besproken aspecten van de handhaving – handhavingstijl, pakkans, sanctie en kwaliteit – zijn van invloed op de effectiviteit van de handhaving. Doel van de rechtshandhaving is de zorg voor de naleving van wettelijke regels.<sup>23</sup> In hoeverre is dit doel bij de casestudies bereikt? Was de handhaving een motief om milieu- en arboregels na te leven en heeft het de gelegenheid tot overtreding gefrustreerd?

Het is moeilijk aan te geven in hoeverre de handhaving ten grondslag lag aan de goede naleving door de regelnalevers, omdat er bij gebrek aan overtreding geen uitgebreide handhavingstrajecten zijn doorlopen. De regelnalevers zelf zien het handhavend optreden van de overheid niet als belangrijke reden voor de goede naleving. Wel zijn zij over het algemeen tevreden over de handhaving. De handhaving had een overwegend coöperatief karakter en daartoe hadden handhavers regelmatig overleg met de bedrijven.

Wel is duidelijk dat de handhaving van milieuregelgeving bij de regel-overtreders op diverse punten tekort is geschoten en daarmee gelegenheid gaf voor het voortzetten van structureel regelovertrekend gedrag. In deze

---

23. Volgens Blomberg (2000:9) betekent handhaving evenwel meer dan alleen het nastreven van normconform gedrag. 'Wanneer eenmaal is gekozen voor het instrument van regulering is handhaving daarvan ook een doel op zich. Zonder handhaving zet de overheid haar eigen geloofwaardigheid en die van de door haar opgestelde normen op het spel. Handhaving heeft derhalve ook een eigen, intrinsieke waarde.'

paragraaf wordt een schets gegeven van de handhaving van milieuregels bij de bestudeerde regelovertreders en de daarbij opgetreden gebreken.

In § 8.2.2 is de handhaving bij TO1 reeds besproken: de gemeente verleende keer op keer uitstel aan TO1 voor het naleven van de voorschriften inzake de opslag van gevaarlijke stoffen. De gemeente is er met het telkens opnieuw uitstel verlenen niet in geslaagd een einde te maken aan de illegale situatie. Bovendien heeft de gemeente door het telkens verlenen van uitstel het zich moeilijk gemaakt om strakker tegen TO1 op te treden.

Het duidelijkste voorbeeld van falende handhaving is de zaak TCR. In de ruim tien jaar dat TCR een havenontvangstinstallatie heeft geëxploiteerd, is het de bestuurlijke handhavers niet gelukt een einde te maken aan de structurele overtreding van milieuvoorschriften. Uiteindelijk leidde het strafrechtelijk onderzoek tot de ondergang van het bedrijf. In diverse onderzoeken wordt geconcludeerd dat de bestuurlijke handhavers tekort hebben geschoten bij de handhaving ten aanzien van TCR: er werd onvoldoende toezicht gehouden en onvoldoende sanctionerend opgetreden. Bovendien hadden de betrokken departementen onvoldoende gezorgd voor vergunningen die de handhavers een duidelijk houvast gaven en werkten de departementen bij zowel vergunningverlening als handhaving langs elkaar heen (Algemene Rekenkamer, 1996; Eshuis en Van den Berg, 1996; Ten Heuvelhoff, e.a. 1996; Commissie Biesheuvel, 1997).

Vanaf de oprichting in 1984 controleerde de Inspectie Milieuhygiëne regelmatig de naleving van de Wet Chemische Afvalstoffen door TCR. Na een geconstateerde (tijdelijke) verbetering van de naleving in 1989 heeft echter nauwelijks meer toezicht plaatsgevonden. Vanaf 1993 was de Milieudienst Rijnmond verantwoordelijk voor het toezicht op de naleving van de WM-vergunning en de Wet Chemische Afvalstoffen. Administratieve controles vonden plaats na afspraak, controles op het bedrijfsterrein geschieden onaangekondigd. Incidenteel werden monsters genomen. Rijkswaterstaat Zuid-Holland zag toe op de naleving van de WVO-vergunning. TCR diende daartoe zelf monsters te nemen en te analyseren. Deze monsternamen bleek later structureel te zijn gesaboteerd. Daarnaast nam Rijkswaterstaat steekproefsgewijs zelf monsters, maar de controles bleken zo voorspelbaar dat deze monsternemingen ook werden gesaboteerd. Pas in 1993 begon Rijkswaterstaat met administratieve controles bij TCR.

Doordat het toezicht in sterke mate een routinematig karakter had, was zij voorspelbaar en gaf zij TCR de gelegenheid overtredingen te maskeren. Daarnaast was het toezicht zozeer versnipperd, dat toezichthouders slechts een fragmentarisch beeld kregen van de problematiek van het bedrijf. Daar kwam bij dat het toezicht vooral technisch van aard was en pas later ook een administratieve dimensie kreeg. Dit alles had een negatief effect op de kans op ontdekking van overtredingen. Daarbij werden ook na constatering van overtreding vaak geen

sancties opgelegd of ten uitvoer gebracht. In de jaren tachtig werd na herhaalde overtreding een aantal malen een waarschuwing gegeven, maar werden geen harde sancties opgelegd. De overheden voelden daar nog niet voor, er werd te veel belang gehecht aan de opbouw van de verwijderingstructuur van scheepsafvalstoffen. Na 1990 werden lozingsovertredingen tweemaal in bulk geschikt. Ongeveer 25% van de opgemaakte processen-verbaal werd uiteindelijk geseponeerd. Geconcludeerd kan worden dat de pak- en sanctiekans bijzonder laag was. Verder werd door de verschillende toezichthoudende instanties onvoldoende samengewerkt. In 1987 werd een werkgroep opgericht waarin de verschillende bestuursorganen zouden gaan samenwerken bij de vergunningverlening en handhaving bij TCR. Toen TCR zich echter niet aan de afspraken bleek te houden, werd niet gecoördineerd opgetreden, maar werd met het overleg gestopt. Verder schoten de verslaglegging, de informatie-uitwisseling tussen de toezichthouders en de voortgangsbewaking lange tijd structureel tekort. De ingezette toezichthouders waren overwegend technisch geschoold. Pas de laatste jaren kwam er meer aandacht voor administratief-organisatorische kennis. Verder zouden toezichthouders te theoretisch georiënteerd zijn en te weinig ervaring met de praktijk hebben. Een ex-werknemer van TCR: 'Je hoeft ze niet te misleiden, ze stellen eenvoudig niet de juiste vragen.' (Eshuis en Van den Berg, 1996:90-96).

Onderzoek van de Algemene Rekenkamer (1996) naar zeven andere havenontvangstinstallaties leerde dat dezelfde tekortkomingen van de handhaving ook voorkwamen bij andere havenontvangstinstallaties. Een parlementaire onderzoekscommissie concludeerde naar aanleiding van de zaak TCR dat de controle op en de handhaving van de scheepsafvalstoffenverwerking onvoldoende zijn. Ondanks de lessen uit de TCR-affaire zouden de controle en handhaving nog altijd onvoldoende zijn. De handhaving wordt volgens de commissie vooral bemoeilijkt door een slechte organisatie van de controle, een gebrek aan coördinatie, een versnippering van informatie en vooral een gebrek aan regie (Commissie Biesheuvel, 1997).

Een ander goed voorbeeld van ineffectieve handhaving betreft A02. A02 heeft de provincie een meer dan gemiddelde inspanning aan handhaving gekost. De bestuurlijke handhaving werd bemoeilijkt door de problemen rond de vergunningverlening. Pas vanaf 1994 was er sprake van een rechtsgeldige vergunning waarop gehandhaafd kon worden. Jaarlijks werden vele controles gehouden waarbij vele overtredingen werden geconstateerd. De controles vonden deels onaangekondigd plaats, omdat men bang was dat het bedrijf anders bepaalde zaken snel op orde zou brengen of zou maskeren. Bij constatering van een overtreding werd een waarschuwing gegeven hieraan een einde te maken; bij herhaalde overtreding werd proces-verbaal opgemaakt en eventueel een dwang-

som opgelegd. Tot 1996 zijn er door de provincie zes dwangsommen opgelegd, negen processen-verbaal opgemaakt en is AO2 143 keer gewaarschuwd.

De vele controles, processen-verbaal en dwangsommen hadden echter niet het gewenste effect: de stankoverlast en andere overtredingen gingen gewoon door. De provincie liep tegen de beperkingen van het juridisch handhavinginstrumentarium op. Door de rechtsbescherming was AO2 in staat de effectuering van sancties lange tijd uit te stellen. De door de provincie opgelegde dwangsommen werden in de bezwaar- en beroepsprocedures vernietigd of konden lange tijd niet worden geëffectueerd. Door Gedeputeerde Staten is nog de mogelijkheid van stillegging van de hoofdvesting van AO2 besproken. Hiervan is echter afgezien omdat men het effect van de opgelegde dwangsommen en het strafrechtelijk onderzoek wilde afwachten en stillegging tot grote problemen bij de verwerking van zuiveringsslib en gft-afval in de provincie zou leiden.

Het feit dat het bestuurlijk optreden niet het gewenste effect opleverde, heeft uiteindelijk geleid tot de instelling van een strafrechtelijk onderzoek. Maar ook het strafrechtelijk onderzoek heeft vele problemen gekend. Onder andere de tekortkomingen van de milieuregelgeving hebben een belangrijke rol gespeeld bij het verloop en het resultaat van de beide strafrechtelijke onderzoeken tegen AO2. Het onderzoeksteam had al vrij snel problemen met de definiëring van de verschillende begrippen uit de relevante milieuwetgeving, de uitleg van voorschriften in de milieuvergunning en de benaming van afvalstoffen. De onduidelijkheden waren deels reden voor vrijspraak in één strafzaak tegen AO2 en deze uitspraak was voor de officier van justitie in de andere zaak tegen AO2 mede reden voor het aangaan van een transactie.

Noch het bestuursrechtelijk optreden, noch het strafrechtelijk onderzoek hebben de problematiek rond de naleving van milieuvoorschriften door AO2 kunnen beëindigen. Uiteindelijk was het de verkoop van het bedrijf aan een bona fide afvalverwerkingsbedrijf die tot volledige naleving van de regels leidde.

Ook in de zaak AO3 is de handhaving tekort geschoten en bleken de provincie en waterschappen niet bij machte een eind te maken aan de structurele overtreding van de milieuvoorschriften. Op zich is er vanaf de start van het bedrijf door de handhavers van provincie en waterschap redelijk veel aandacht aan het bedrijf besteed. Terwijl de meeste bedrijven ongeveer één keer per kwartaal door het waterschap worden gecontroleerd, gebeurde dit bij AO3 bijna dagelijks. De handhavers van de provincie brachten gemiddeld eens in de veertien dagen een bedrijfsbezoek. Wanneer er onregelmatigheden werden geconstateerd, werd de directeur of de bedrijfsleider daarop aangesproken of kreeg het bedrijf een waarschuwingsbrief. Het bedrijf gaf steeds aan er wat aan te zullen doen en beloofde beterschap. De vele bedrijfsbezoeken en waarschuwingen leidden echter nauwelijks tot het daadwerkelijk inzetten van juridische handhavingmiddelen. Hoewel de provincie wel verschillende (voor)waarschuwin-



gen heeft gegeven en tweemaal een dwangsom heeft opgelegd, is men nimmer overgegaan tot het uitvoering geven aan bestuursdwang of het innen van verbeurde dwangsommen.

Het waterschap heeft geen enkel bestuursrechtelijk middel gebruikt om tegen AO3 op te treden. Ook is er met betrekking tot de geconstateerde overtredingen van AO3 nooit proces-verbaal opgemaakt door het waterschap. Wel heeft het waterschap AO3 vanwege de hoge vervuiling verboden het afvalwater op de rioiering te lozen. Het moest per vrachtwagen worden afgevoerd naar een waterzuivering. Wanneer het aangevoerde afvalwater te zeer vervuild was, weigerde de zuivering het afvalwater en was AO3 gedwongen het water opnieuw te zuiveren. Dit stagneerde dan de bedrijfsvoering. Achteraf blijkt dat geweigerde vrachten afvalwater werden gebruikt om het bedrijfsterrein 'schoon' te spuiten. Het waterschap kwalificeert haar handhavingsbeleid ten opzichte van AO3 dan ook als te coulant. Volgens het hoofd van de afdeling Handhaving was de zaak AO3 voor het waterschap een leerproces; een volgende keer zou men niet zo lang wachten met formeel optreden.

Vanwege het experimentele en complexe karakter van de slibverwerking-installatie van AO3 waren de handhavers voor wat betreft technische kennis en informatie sterk afhankelijk van AO3. De handhaving vond hierom grotendeels plaats op basis van vertrouwen op een coöperatieve opstelling van het bedrijf. Achteraf bleek dit niet juist. De bestuurlijke handhaving werd bovendien nog sterk bemoeilijkt door het feit dat de vergunningen van AO3 niet passend waren voor de bedrijfsactiviteiten. Ze waren afgegeven voor een heel ander type inrichting dan uiteindelijk door AO3 is gerealiseerd. De vergunning dekte de werkzaamheden van AO3 niet en was daardoor slecht handhaafbaar. Het ontbrak de handhavers van de provincie en het waterschap aan voorschriften waarop gehandhaafd kon worden. Verder schoot de handhaving ook op andere punten tekort: er werd onvoldoende sanctionerend opgetreden, eenmaal ingezette handhavingstrajecten werden niet afgemaakt en er was onvoldoende technische deskundigheid om de bedrijfssituatie bij AO3 te kunnen beoordelen. In de praktijk is de handhaving blijven steken in een proces van overleg en onderhandeling. De afwezigheid van bestuursrechtelijk sanctionerend optreden wekte bij AO3 de indruk dat sprake van een impliciete gedoogsituatie. Hiermee werd AO3 de legitimatie geboden voor de overtredingen.

In andere gevallen was het handhavend optreden tegen regelovertreders wel effectief.

In § 8.2.2 is de casus TO2 besproken. De gemeente probeerde aanvankelijk door repressieve handhaving een einde te maken aan de geur- en geluidsoverlast door het bedrijf. De juridische loopgravenoorlog die daarop volgde, leidde uiteindelijk tot een patstelling en maakte de handhaving vleugellam. De hand-

having werd vervolgens over de coöperatieve boeg gegooid waarbij een conventant werd gesloten met TO2. Daarin heeft het bedrijf zich gebonden maatregelen te nemen tegen de geur- en geluidsoverlast. Dit heeft ook geleid tot een verbetering van de naleving van de WM-vergunning.

Ook TO3 kent diverse milieuproblemen. Deze hebben in het verleden onder andere geleid tot overtreding van de Wet Chemische Afvalstoffen en ook nu nog zijn er veel problemen met de naleving van de normen inzake de lozing van milieuschadelijke stoffen in de wvo-vergunning. De meeste milieuproblemen van TO3 hingen echter samen met het gebruik van verf en drukpasta's die *white spirit*, een soort terpentine, als oplosmiddel bevatten. Het gebruik van deze pasta's veroorzaakte een grote uitstoot van milieuschadelijke koolwaterstoffen naar lucht en water. De uitstoot naar lucht leidde jaarlijks tot vele klachten wegens stankoverlast en bezorgdheid over de gevolgen voor de gezondheid van omwonenden. In de nieuwe Hinderwetvergunning die de gemeente in 1990 verleende aan TO3, stelde de gemeente dan ook de eis dat de uitstoot van koolwaterstoffen binnen drie jaar met minstens 90% moest worden gereduceerd. Gekozen werd voor een *end of pipe* maatregel: de bouw van een naverbrandinginstallatie. Dit was een nieuw type naverbrander waarvan er nog geen in Nederland was gebouwd. De bouw van de installatie kostte zo'n 25 miljoen gulden.

Tijdens de bouw van de installatie werd duidelijk dat de in de vergunning gestelde *deadline* niet gehaald zou gaan worden. TO3 vroeg de gemeente daarom een half jaar respijt. De gemeente kondigde daarop aan een dwangsom op te zullen leggen die verbeurd zou worden wanneer de naverbrander binnen een half jaar nog niet in werking zou zijn. Uiteindelijk werd de dwangsom na drie maanden opgelegd. Wanneer de vereiste reductie binnen drie maanden niet zou worden bereikt, moest TO3 tienduizend gulden per dag betalen, met een maximum van f 250.000,-. De oplegging van de dwangsom had vooral een politieke functie: de gemeente wilde omwonenden laten zien dat er wat aan het probleem gedaan werd. Omdat TO3 de naverbrander voor de in de dwangsom gestelde datum alsnog in gebruik nam, vond geen verbeurte van de dwangsom plaats.

#### 8.2.6 Conclusie

In de literatuur en de casestudies worden diverse problemen of gebreken bij de handhaving in de afvalverwerkingbranche geconstateerd: de slecht handhaafbare afvalstoffenregelgeving, de gebrekkige coördinatie tussen bevoegde instanties, het feit dat economische belangen de handhaving soms in de weg staat, te weinig en beperkte controles en een te laag kennisniveau van handhavers. Op grond van deze bevindingen wordt de pakkans en de kans op sanctionering in geval van overtreding bijzonder laag ingeschat. Hiermee is

een gelegenheidsstructuur geboren. Ook al kan uit de gebreken bij de handhaving van afvalstoffenrecht een gelegenheidsstructuur voor overtreding worden afgeleid, door de respondenten in dit onderzoek wordt deze gelegenheidsstructuur niet als zodanig onderkend. Door de in de ogen van de respondenten strenge handhaving, de selectieve aandacht voor eindverwerkers en de criminaliserende benadering van de afvalverwerkingbranche worden pakkans en sanctie hoger ingeschat dan werkelijk het geval is.

Op de vraag of handhaving een motief voor naleving van milieuregeling is, wordt door de vertegenwoordigers van de textielveredelingsbranche verschillend geantwoord. De meeste respondenten geven aan dat handhaving door de overheid de manier van naleving van milieuregels door het bedrijf niet beïnvloedt. Voor anderen is het optreden van de overheid echter wel een impuls tot naleving. Zo heeft een bedrijfsleider een investering van f 200.000,- ter bestrijding van een bron van geuroverlast bij de directie verdedigd met het argument dat anders de emissienormen niet konden worden nageleefd en dat de overheid handhavend zou optreden. Dit is een interessant punt. Meerdere milieu- en arbocoördinatoren geven aan dat hun positie als interne handhaver wordt versterkt door externe druk van de handhavende overheid. Ook dwingt regelgeving en handhaving bedrijven te kijken naar de gevolgen van de bedrijfsvoering voor het milieu en de arbeidsomstandigheden. Volgens één respondent is een bezoek van handhavers echt een prikkel om de boel goed op orde te houden. Desondanks kan worden geconstateerd dat de handhaving van milieuregeling in de textielverdelingsbranche op verschillende punten tekort schiet.

De handhaving van arboregeling vormt nauwelijks een motief om arboregeling na te leven. Het feit dat bij de meeste bedrijven in dit onderzoek zelden of nooit een arbeidsinspecteur op controlebezoek komt, vormt volgens de respondenten eerder een gelegenheid tot ongestrafte overtreding.

### 8.3 RELATIES MET OVERHEDEN

#### 8.3.1 *Inleiding*

Overheden kunnen ten opzichte van afvalverwerkende en textielverdelende bedrijven verschillende hoedanigheden innemen: die van bevoegd gezag en die van klant. De overheid als bevoegd gezag – vergunningverlener en handhaver – vormt vooral een risicofactor voor de voortzetting van de bedrijfsactiviteiten die in strijd met de wet zijn. Een goede verstandhouding tussen een bedrijf en het bevoegd gezag is dan ook van belang. In § 8.3.2 wordt op deze verstandhouding ingegaan. Daarnaast kan de overheid in een privaatrechtelijke verhouding klant van bedrijven zijn. Ook overheidsorganisaties

hebben immers allerlei goederen en diensten nodig en ook zij ontdoen zich van afvalstoffen. Door middel van de klant-relatie kunnen bedrijven proberen de overheid als bevoegd gezag zoveel mogelijk bij het bedrijf te trekken en dus tot bondgenoot te maken. In § 8.3.3 wordt op de betekenis van de overheid als klant ingegaan. Tenslotte kan de overheid in de afvalverwerkingbranche ook nog de hoedanigheid van aandeelhouder hebben. Hierop wordt in § 8.3.4 ingegaan.

Uitgangspunt van deze paragraaf is dat verschillen in regelnaleving door ondernemingen kunnen samenhangen met verschillen in relaties met overheden.

### 8.3.2 *De overheid als bevoegd gezag*

#### *Inleiding*

De verhouding tussen een bedrijf en het bevoegd gezag kan samenhangen met de wijze waarop een bedrijf omgaat met regelgeving en de wijze waarop het bevoegd gezag deze regels bij het bedrijf handhaaft. Het spreekt voor zich dat de relatie beter zal zijn naarmate een bedrijf de voorschriften van het bevoegd gezag beter naleeft. Daarnaast valt te verwachten dat de relatie tussen bedrijf en overheid beter zal zijn wanneer deze overheid een coöperatieve handhavingstijl hanteert, dan wanneer zij een repressieve handhavingstijl volgt. Een continue relatie waarin partijen overleggen en onderhandelen is immers voorwaarde voor een effectieve coöperatieve manier van werken.

Een goede verhouding met het bevoegd gezag is vooral een kwestie van goede communicatie. In § 5.4.4 is reeds ingegaan op het belang van bedrijfsinterne communicatie. Een goede externe communicatie betekent onder andere het openstaan voor signalen van de overheid en het verschaffen van informatie over de milieu- en arboaspecten van de bedrijfsvoering aan die overheid. Deze communicatie kan vorm krijgen in regelmatig overleg tussen bedrijf en vergunningverlenende en handhavende instanties over de milieu- en arboaspecten van de bedrijfsvoering en over de naleving van wettelijke regels.

Zowel de respondenten van de afvalverwerkende en textielveredelende bedrijven, als de geïnterviewde vergunningverleners en handhavers is gevraagd de verhouding tussen bedrijf en bevoegd gezag te omschrijven. Indicatoren waren de frequentie, aard en sfeer van het overleg tussen partijen en de houding van partijen. Namen partijen een open, welwillende houding aan of had men meer een defensieve opstelling? Een andere indicatie van de verhouding tussen bedrijf en overheid is het verloop van het vergunningverleningsproces alsmede de aard en omvang van eventuele juridische procedures. Uit onderzoek van onder andere Macaulay (1995) blijkt dat zakenpartners pas naar de rechter gaan, wanneer de verhoudingen al grondig verstoord zijn

en het onderling vertrouwen weg is. Uit de casestudies zal blijken dat sommige bedrijven en lokale overheden elkaar vaker voor de rechter zien dan in bilateraal overleg.

De verhouding tussen overheid en bedrijfsleven – tussen reguleerder en gereguleerde – hoeft trouwens niet alleen vanuit het mesoniveau van het individuele bedrijf bekeken te worden. Op het macroniveau vindt veelvuldig overleg plaats tussen overheden en brancheorganisaties. Dit is ook één van de bestaansredenen van brancheorganisaties: het vertegenwoordigen van de belangen van de bedrijfstak bij de overheid en het beïnvloeden van overheidsbeleid in voor de bedrijfstak gunstige zin. Dergelijk overleg vindt vooral plaats in het kader van nieuwe beleidsplannen en regelingen die gevolgen hebben voor een branche. Ook kan overleg vanuit de overheid gericht zijn op het stimuleren en verbeteren van de naleving van bepaalde regelingen door de branche. Voorbeelden van overleg op brancheniveau zijn de cuwvo, de totstandkoming van het milieuconvenant in de textielveredelingssector en de inspraak van brancheorganisaties bij de wijziging van de Wet Milieubeheer inzake de structuur van de verwijdering van afvalstoffen.<sup>24</sup>

#### *Verhoudingen in de afvalverwerkingbranche*

Veel afvalverwerkende bedrijven staan hebben een gespannen relatie met de vergunningverlenende en handhavende overheden. Bij de overheid bestaat een zeker wantrouwen tegen de branche.<sup>25</sup> Zowel respondenten van de overheid als uit de branche bevestigen dit. De negatieve aandacht als gevolg van enkele strafzaken heeft hieraan bijgedragen. Daarnaast kan het type ondernemer dat met name in de begintijd actief was in de branche een rol hebben gespeeld. Zoals aangegeven in § 6.3.4 bestond er bij veel afvalverwerkende bedrijven een groot wantrouwen jegens de overheid en werd regelgeving gezien als bemoeienis. Verder is het wantrouwen jegens de overheid ook het gevolg van de dubbele rol die de overheid bij de afvalverwerking heeft. Men heeft het gevoel dat de overheid de regulerende bevoegdheden gebruikt om de eigen belangen in de afvalverwerkingmarkt veilig te stellen. Het ongenoegen hierover mag blijken uit uitspraken van respondenten als 'De overheid is een schoft met een hoge hoed' en 'De overheid is de meest onbetrouwbare partner die er is.' Dit alles kleurt tot op heden de verhouding tussen branche en overheid.

Een voorbeeld van strubbelingen tussen bedrijf en bevoegd gezag vinden we terug bij AO1.

24. Tweede Kamer, 1998–1999, 26 638, nrs. 1–3.

25. Zie bijvoorbeeld ten aanzien van de sector van de verwerking van scheepsafval: voms, 1997:18–19.

AO1 heeft in het verleden nog al wat onenigheid gehad met het bevoegd gezag. Zo had de provincie moeite met de manier waarop ze geconfronteerd werd met de certificering van het milieuzorgsysteem van AO1. De provincie kreeg van de Raad voor Accreditatie een schriftelijk verzoek om te verklaren dat AO1 het wat betreft milieuzorg en milieuregel naleving goed deed. Deze verklaring van het bevoegd gezag was noodzakelijk om een EMAS-registratie te verkrijgen. De provincie had echter de nodige bedenkingen over AO1 en verleende de gevraagde verklaring voorlopig niet. De weigering van de provincie om een goedkeurende verklaring af te geven voor de certificering kwam bij AO1 hard aan. Het bedrijf had inmiddels al in de publiciteit gebracht dat het bedrijf EMAS-geregistreerd zou worden. Zelfs het briefpapier was er al op aangepast.

Naar aanleiding van de weigering van de provincie heeft AO1 een brief gestuurd met een reactie op de kritiek en het vooruitzicht van een aantal verbeteringen. Na overleg werd afgesproken om een periodiek overleg tussen bedrijf en provincie te starten, dat na een jaar zou worden geëvalueerd. Op grond daarvan is alsnog de gevraagde goedkeurende verklaring ten behoeve van de EMAS-registratie afgegeven.

Het periodiek overleg heeft tot een verbetering van de relatie tussen bedrijf en provincie geleid. Partijen spreken elkaar eerder aan als er iets mis is. AO1 verschaft ook beter informatie. 'Koek en ei' is het volgens de provincie echter nog niet. Het overleg is op zich constructief, maar het gaat niet allemaal even snel en er zijn nog wel meningsverschillen. Ook heeft het bedrijf volgens de provincie nog teveel een houding van: 'Wij doen het goed, dus jullie moeten niet zeuren.' Ook heeft men het gevoel door het bedrijf erg laat op de hoogte te worden gesteld van milieurelevante ontwikkelingen binnen het bedrijf, waardoor men voor volongen feiten wordt gesteld. Soms moeten de vergunningverleners en handhavers uit de krant vernemen dat AO1 een nieuwe bedrijfsactiviteit heeft gestart.

De directeur van AO1 is daarentegen van mening dat het bedrijf zich zeer open opstelt jegens de overheid en alle toegang geeft tot informatie. Hij verdenkt de handhavers ervan dat ze daarom bij AO1 proberen 'gemakkelijk te scoren', terwijl ze voorbij gaan aan bedrijven waar wellicht van alles misgaat, maar die een minder open beleid voeren. AO1 heeft daarom het gevoel dat de voorsprong op milieuzorg zich tegen het bedrijf keert. Dit leidt wel eens tot irritaties. Een deel van de irritatie wordt misschien ook verklaard door het feit dat de medewerkers van de afdeling Milieu en Veiligheid van AO1 alle afkomstig zijn van de provincie.

Naast deze communicatieproblemen wordt de verhouding tussen de overheden en AO1 getekend door overtreding van vergunningsvoorschriften van de wvo-vergunning. Ten eerste kwam AO1 zijn administratieve verplichtingen niet na, het bedrijf leverde afvalwatercijfers maanden te laat in. Ten tweede was er sprake van niet toegestane lozingen. Deze lozingen komen inmiddels niet meer voor. Verder was er een conflict over de tijdelijke opslag van huisvuil op het bedrijfsterrein, hetgeen in strijd is met de vergunning. AO1 had dringende behoefte

aan de mogelijkheid van tijdelijke opslag. Wanneer een verbrandingsoven uitvalt, zit het bedrijf met een overschot aan afval. Dan zijn er twee mogelijkheden: het afval wordt naar een stortplaats gebracht of tijdelijk opgeslagen op het terrein. Naar een stortplaats brengen kost geld en vergt vervoer van het afval. Tijdelijke opslag heeft dus de voorkeur van het bedrijf. AO1 heeft lang 'gesteggeld' met de provincie over de bouw van een tijdelijke opslagloods. Ondertussen sloeg AO1 het overschot aan afval in de open lucht op het terrein op. 's Zomers leidde dit tot stankoverlast. AO1 ontkende dit. De discussie is hoog opgelopen, tot aan Gedeputeerde Staten. De directeur van AO1: 'Als je van de overheid alleen te horen krijgt "het mag niet omdat ik het niet wil" dan word je vanzelf recalcitrant.'. Inmiddels is AO1 begonnen met de bouw van de loods.

Juridische procedures lijken inderdaad een indicatie te zijn voor verstoorde verhoudingen. Noch de overheid, noch een bedrijf heeft baat bij een kostbare, risicovolle en langslpende rechtsgang. Maar is de stap naar de rechter gezet, dan lijkt er vaak geen weg meer terug. Zo zijn er volgens vergunningverleners en handhavers enkele afvalverwerkende bedrijven die tegen elke overheidsbeschikking in beroep gaan. De regelvertreders zijn hier een voorbeeld van. Zij waren verstrikt in talloze juridische procedures.

Zo greep AO2 vrijwel elke juridische gelegenheid aan om bezwaar of beroep aan te tekenen tegen besluiten van de overheid. Tussen 1987 en 1995 liep er vrijwel altijd wel een procedure bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State, voornamelijk met betrekking tot de vergunning, maar ook in het kader van dwangsombeschikkingen welke door de provincie aan AO2 waren opgelegd. Hierdoor waren vergunningen lange tijd niet van kracht en werd de bestuurlijke handhaving vleugellam gemaakt. Door de vele beroepsprocedures verslechterde ook de relatie tussen AO2 en de overheden.

Vooraf een strafrechtelijk onderzoek tegen een bedrijf heeft doorgaans een negatieve invloed op de verhouding met de bestuurlijke overheden, niet in de laatste plaats omdat bestuurlijke toezichthouders als buitengewoon opsporingsambtenaar soms ook deel uit maken van het opsporingsteam. Daarnaast wijzen verdachte ondernemingen in een strafrechtzaak vaak het bestuur aan als medeverantwoordelijke.<sup>26</sup> Bij een bedrijf waartegen in de jaren tachtig een strafrechtelijk onderzoek heeft gelopen, waren de verhoudingen jarenlang ernstig verstoord; door wederzijdse wrok en wantrouwen liep elk overleg muurvast. De zaak TCR had vooral negatieve gevolgen voor de relatie tussen overheden en sommige verwerkers van gevaarlijk afval. De bij deze zaak betrokken bestuurlijke instanties vertoonden volgens enkele

---

26. Zie ook Van den Berg en Eshuis, 1996:80.

afvalverwerkers lange tijd 'autistische trekken'. Pas sinds kort worden de verhoudingen weer enigszins normaal.

Er zijn echter ook bedrijven die een uitstekende relatie met het bevoegd gezag onderhouden. Dit zullen in het algemeen de bedrijven zijn die de milieuvriendelijke en veilige verwerking als organisatiedoelstelling hebben gekozen en zich ook daadwerkelijk hiernaar gedragen. In dit onderzoek waren het vooral de regelnalevers die een goede relatie met het bevoegd gezag onderhielden. Deze bedrijven doen zelf veel moeite om een goede relatie met de overheid op te bouwen. Dit uit zich in een goede communicatie, adequate informatie-uitwisseling en een open houding ten opzichte van de overheid. Een goed voorbeeld hiervan is AN2.

AN2 heeft als gevaarlijk-afvalverwerkend bedrijf een uitstekende relatie met de verschillende overheden. Op basis van het wederzijdse vertrouwen heeft het bedrijf zowel op grond van de wm als op grond van de wvo een vergunning op hoofdzaken gekregen. Het bedrijf hecht een groot belang aan open communicatie met de overheid. De overheid krijgt alle gewenst informatie dan ook onbeperkt en ongefilterd. Het bedrijf heeft de handhavers uitgenodigd om mee te lopen met de externe audits die in het kader van de certificering bij het bedrijf worden gehouden. Goede verhoudingen met de overheid zijn ook in het bedrijfsbelang. Voor de continuïteit is een goede samenwerking noodzakelijk en daarbij is de overheid vaak klant van het bedrijf.

De milieu- en arbocoördinator onderhoudt de contacten met de verschillende vergunningverlenende en handhavende overheden. Zijn mening over het optreden van de verschillende overheden varieert. Hij is zeer positief over de provincie en waterkwaliteitsbeheerder van de hoofdvestiging. 'Deze vergunningverleners en handhavers zijn praktisch ingestelde mensen waarmee het goed communiceren is.' Men spreekt elkaar aan op 'je-en-jij-basis'. De milieu- en arbocoördinator beschouwt de vergunningen op hoofdzaken als het resultaat van deze goede verhouding.

Over de handhavers van de provincie waar de nevenvestiging is gevestigd, is de milieu- en arbocoördinator van AN2 heel wat minder positief. Hoewel de verhoudingen niet slecht zijn, irriteert hij zich aan de bureaucratische manier van werken. Bij deze provincie heeft AN2 te maken met wel vijf verschillende afdelingen. Intern wordt er slecht gecommuniceerd, want de verschillende ambtenaren zijn nooit op de hoogte van elkaars contacten en afspraken met het bedrijf. 'Soms moet ik wel vijf keer dezelfde brief versturen omdat men zegt hem niet te hebben ontvangen. Of een procedure duurt langer omdat de brief een maand op het verkeerde bureau heeft gelegen. Volgens mij is er daar ergens een archiefkast vol met verloren correspondentie van ons bedrijf. Ook duurt een vergunningprocedure daar elf maanden in plaats van de gebruikelijke zeven maanden.'



Met de Arbeidsinspectie heeft AN2 weinig contact. Bij het uitvoeren van de risico-inventarisatie en -evaluatie heeft het bedrijf de Arbeidsinspectie uitgenodigd voor advies. Daarnaast is een arbeidsinspecteur op bezoek geweest na een brand bij het bedrijf.

Het onderhouden van een goede relatie met het bevoegd gezag kan eveneens mindere edele motieven hebben. Het bewust werken aan een goede relatie met het bevoegd gezag kan namelijk tot doel hebben regelovertredingen te verhullen of handhavend optreden te beïnvloeden. Achterliggende gedachte is dat goede bestuurlijke contacten kunnen leiden tot *dilemma sharing* en collusie (Ten Heuvelhof e.a., 1996:56; Van den Heuvel, 1998). Wanneer bestuurders zich nauw betrokken voelen bij een bedrijf en begrip hebben voor de bedrijfsproblemen, zal men minder snel geneigd zijn om langs formele weg tegen deze problemen op te treden. Immers, 'samenwerkingsrelaties maken de overheid kneedbaar voor meegaand gedrag' (Van Vugt en Boet, 1994:85). Ook hiervan vinden we voorbeelden bij de casestudies terug.

Een composteringsbedrijf stelt zich volgens de directeur zeer coöperatief en open op jegens handhavende instanties – 'op het slijmerige af' – met als argument: als je ze te vriend houdt, kun je meer van ze vragen en wordt het moeilijker voor ze om hard op te treden.

Handhavers van de provincie hebben AN3 een dwangsom opgelegd wegens overtreding van de acceptatievoorschriften. Er werd namelijk afval van buiten de regio geaccepteerd. Deze dwangsom is echter onder politieke druk van de gedeputeerde weer ingetrokken. De handhavers zijn hierover enigszins gefrustreerd. Ze hebben de indruk dat de directeur van AN3 zijn goede contacten bij de lokale politiek heeft gebruikt om de gedeputeerde ertoe te bewegen van de dwangsom af te zien. AN3 heeft een provinciale monopoliepositie: al het gft-afval van de provincie wordt er verwerkt. Daarnaast zit de directeur in allerlei overleggroepen en commissies. Vooral één invloedrijk Statenlid met goede zakelijke en bestuurlijke contacten – hij is voorzitter van een grote partij in de provincie en voorzitter van de Kamer van Koophandel – heeft de gedeputeerde verzocht de dwangsom in te trekken. Hij wees daarbij op het feit dat AN3 een voorloperfunctie heeft en op het gevaar dat AN3 door een dwangsom zijn milieucertificaat zou verliezen.

Ten Heuvelhof geeft een beschrijving van tien strategieën van TCR in de confrontatie met bestuur en handhaving (Ten Heuvelhof e.a., 1996:55–57):

1. *Geven en nemen: geef fouten toe en kondig verbeteringen aan.*
2. *Vlucht naar voren: erken gebreken, maar leg verklaringen buiten het bedrijf.*

3. *In de startfase kan niet alles ideaal zijn.* TCR probeerde overtredingen als aanloopproblemen te definiëren.
4. *Laat de handhaving een aantal malen met nul beginnen.* TCR probeerde bestuurlijk overleg of externe rapporten te gebruiken als argument om 'met een schone lei' te beginnen en de zaken 'nu echt aan te pakken'.
5. *Besef dat je gedrag door de verschillende handhavers als onvoorspelbaar en inconsistent wordt gepercipieerd en dat dit bij verschillende handhavers tot verschillende interpretaties leidt.*
6. *Zorg regelmatig voor last-minute-verbeteringen.* Door het op het laatste moment treffen van enkele verbeteringen, lukte het TCR om handhavingacties af te laten blazen.
7. *Beroep je op institutionele bakfouten.* TCR beriep zich regelmatig op dilemma's die in de bestuurlijke constructie rond de oprichting van het bedrijf waren ingebakken.
8. *Benut je bestuurlijke netwerk.* TCR beschikte via directie en commissarissen over een goed relatienetwerk met de diverse overheden.
9. *Verschaf jezelf de ruimte door personele wisselingen en de inzet van meer professionele bestuurders; dit bemoeilijkt strenge handhaving.*
10. *'Dilemma sharing' bemoeilijkt handhaving.* TCR probeerde problemen op het bordje van de overheid te schuiven en deze medeverantwoordelijk te maken voor de ontstane onrechtmatige situaties.

Voor het creëren en onderhouden van goede contacten binnen de overheid maken bedrijven gebruik van allerlei gerenommeerde adviseurs, advocaten, commissarissen, en dergelijke. Zo hadden twee commissarissen van TCR een buitengewoon respectabele reputatie: een oud-topambtenaar van Rotterdam (tevens achterbuurman van de Minister van Verkeer en Waterstaat) en een oud topman van een groot bedrijf uit de Rotterdamse haven.

Evenals TCR hanteerde AO2 een aantal strategieën in de confrontatie met bestuur en handhaving. Zo voerde AO2 een continue discussie met de provincie over de interpretatie van vergunningsvoorwaarden en andere voorschriften. Het kwam vaak voor dat AO2 de overheid uitleg gaf over de juiste uitleg van beleid, voorschriften en definities van afvalstoffen. Daarbij speelde goede informatie een belangrijke rol. AO2 had voor wat betreft milieubeleid en -regelgeving een goede informatiepositie. Het bedrijf bleek op de hoogte van de laatste informatie en beschikte daartoe over veel (interne) ambtelijke stukken. De strategie van AO2 was om zeer regelmatig brieven te sturen waarin zij aangaf voornemens te zijn een bepaalde afvalstof te accepteren en dat zij aannam dat dit op grond van de vergunning was toegestaan. Het was dan aan de provincie om tijdig te reageren met een afwijzing. Het uitblijven van een reactie gebruikte AO2 als argument dat er kennelijk toestemming was verleend. AO2 is een bedrijf dat voortdurend

de wettelijke grenzen aftast en uitprobeert tot hoe ver het gaan kan. De directeur bevestigde dit zelf in een interview in de krant: 'We kijken hoe ver we de grens kunnen oprekken. We kijken waar we recht op hebben.'

In de loop der jaren zijn er op wisselend initiatief van de overheid, omwonenden en AO2 zelf verschillende overleggen en werkgroepen gestart om gezamenlijk tot een oplossing te komen voor de stankoverlast en milieuovertredingen van het bedrijf. Dit overleg met overheden en omwonenden gebruikte AO2 om in discussie te blijven, verbetering te beloven en daarmee uitstel te krijgen. Ook probeerde men zo het beleid jegens het bedrijf te beïnvloeden. Beïnvloeding van het beleid was belangrijk, omdat daarmee invloed kon worden uitgeoefend op de belangrijkste voorwaarden voor regelnaleving of -overtreding: de inhoud van de norm zelf en de handhaving daarvan.

Tenslotte probeerde AO2 goede contacten met ambtenaren en bestuurders te onderhouden en een milieuvriendelijke imago te krijgen. Daartoe werden jaarlijks honderden kerstpakketten verstuurd, onder andere naar ambtenaren en bestuurders.<sup>27</sup> Het bedrijf sponsorde allerlei sociale en sportieve activiteiten in gemeenten in de regio. Verder huurde het bedrijf een ex-journalist in om het imago van AO2 in de media te verbeteren, stelde enkele voormalige ambtenaren van provincie en Rijkswaterstaat aan als adviseur en schakelde een bekende hoogleraar met goede politieke contacten in om de relatie met de provincie te verbeteren.

De geschetste wijzen van benadering van de overheid zijn te kwalificeren als afschermingstrategieën om ongestraft de onwettige praktijken in de bedrijfsvoering te kunnen voortzetten. Zolang men in overleg bleef en toezeggingen en beloftes deed, zou de overheid niet snel tegen het bedrijf optreden. De discussies over de uitleg van wettelijke bepalingen dienden als rechtvaardiging voor eventuele overtredingen: als de overheid al geen duidelijkheid geeft over de interpretatie van de wet, kan het ons bedrijf dan worden verweten als wij het verkeerd blijken te doen?

AO2 heeft getracht de eigen problemen op het bordje van de overheid te schuiven en zo de overheid als medeverantwoordelijke aan te wijzen voor de oplossing van het probleem. Extra argument daarbij was dat de overheid als ontdoener van grote hoeveelheden zuiveringslib en gft-afval mede veroorzaker was van het probleem.

Bruinsma (1996:303) beschrijft hoe afvalverwerkende bedrijven speciale strategieën hanteren om politici en ambtenaren bij het bedrijf te betrekken. Deze handdelingsstrategieën zijn erop gericht problemen naar het bordje van de overheid

---

27. Met de fiscus was bovendien een afspraak gemaakt waarbij jaarlijks een bedrag van f 100.000,- voor steekpenningen mocht worden gereserveerd. Over de aanwending hiervan is niets bekend. Wel heeft een ambtenaar van een gemeente een door AO2 aangeboden studiereis naar Curaçao aangenomen. Dit was aanleiding voor een integriteitsonderzoek binnen de gemeente.

te verschuiven. Daartoe wordt eerst een zeer eenvoudige vergunning bij het bevoegd bestuur aangevraagd, die relatief snel kan worden verleend. Vervolgens worden door de afvalverwerker afvalstoffen aangenomen die buiten de vergunning vallen. Bij eventuele controle wordt gezegd dat het een incident is. Wanneer een dwangsom wordt opgelegd dan wordt deze voldaan. Dit herhaalt zich verschillende malen totdat er een aanzienlijk afvalstroom is ontstaan die buiten de vergunning valt. Een afvalstroom of afvalberg die niet één-twee-drie teniet te doen is. Het bedrijf vraagt het bestuur daarom een ruimere vergunning te verlenen en/of de illegale afvalstroom in de tussentijd te gedogen. Om de continuïteit van het bedrijf niet in gevaar te brengen en omdat verwerking elders doorgaans moeilijk is, zal het bestuur in de praktijk deze overtreding gedogen. Tegelijkertijd wordt gezocht naar oplossingen voor het probleem. De illegale situatie is daarmee mede het probleem van de overheid geworden. 'Door de gedoogsituatie bereikt de afvalverwerker twee zaken: door een bestuurlijk gedogen wordt een strafrechtelijke vervolging vrijwel onmogelijk gemaakt en door een bestuurlijk gedogen *moet* diezelfde overheid later wel een ruimere vergunning verstrekken, omdat anders die afvalberg blijft liggen en daar schiet niemand iets mee op.' Met behulp van deze technieken wordt getracht de eigen problemen naar het bordje van de overheid te verschuiven en zo de overheid als mede verantwoordelijke aan te wijzen voor de oplossing van het probleem. De overheid is dan niet meer bij machte om effectief op te treden. Ook TCR is een goede illustratie van een dergelijke strategie van *dilemma sharing* (Ten Heuvelhof e.a., 1996:56).

Ondanks het wederzijdse wantrouwen dat de relatie tussen de overheden en veel afvalverwerkers typeert, pleiten veel bedrijven voor meer contact tussen bedrijfsleven en overheid. Sommige respondenten hebben het idee dat uitvoerende ambtenaren dit ook willen, maar dat deze worden teruggefloten door hun chefs. De overheid is nog terughoudend met contacten met de afvalverwerkingbranche. Sommige respondenten erkennen het gevaar van collusie bij nauwer contact wel.

De gespannen verhouding tussen veel lokale overheden en afvalverwerkende bedrijven doet zich ook op brancheniveau voelen. De strafzaken tegen enkele leden van de brancheorganisaties droegen hieraan bij. Dit wil niet zeggen dat er sprake was van verstoorde verhoudingen, wel dat er een zeker wantrouwen was. De brancheorganisaties zijn verder zeer kritisch ten opzichte van nieuwe beleidsplannen of regelingen.

Illustratief zijn in dit verband enkele opmerkingen in het jaarverslag van een brancheorganisatie:

Met de Stuurgroep Meerjarenplanning, waarin zowel het ministerie van vrom als het Interprovinciaal Overleg (IPO) zijn vertegenwoordigd heeft diverse

malen een indringende discussie plaatsgevonden. De NVGA heeft grote moeite met inhoud en aanpak van het Meerjarenplan. Met name het gebrek aan kennis baart de NVGA zorgen. De discussies hebben tot weinig resultaat geleid. Dat heeft ertoe geleid dat de NVGA een zeer uitgebreide en kritische reactie heeft ingestuurd.' 'In het verslagjaar is het reguliere overleg met het ministerie van VROM weer opgepakt. Er zijn duidelijke afspraken gemaakt over de communicatie heen en weer.' (NVGA, 1996:14)

#### *Verhoudingen in de textielveredelingsindustrie*

Textielveredelingsbedrijven hebben vaak een jarenlange relatie met bepaalde ambtenaren bij gemeente of waterschap. Met name de bedrijven die al meer dan een eeuw in een dorp of stad zijn gevestigd, zijn duidelijk geworteld in de gemeenschap. Vele inwoners van het dorp of de stad werken bij het bedrijf, hebben bij het bedrijf gewerkt of hebben familie die bij het bedrijf werkt. Dit vertaalt zich in de relaties met het openbaar bestuur. Dit geldt overigens niet voor alle oude textielveredelingsbedrijven. Veel oude bedrijven lagen vroeger aan de rand van het dorp of de stad, maar zijn inmiddels omsloten door woonwijken. Geur- en geluidsoverlast bij omwonenden hebben bij sommige bedrijven geleid tot slepende conflicten met de gemeente. Onder druk van de gemeenten hebben de meeste van deze bedrijven maatregelen genomen om de uitstoot van geur en geluid te verhinderen. Daar zijn echter vele langdurige juridische procedures aan vooraf gegaan.

TO2 en TO3 zijn hiervan goede voorbeelden. De locatie van deze bedrijven (in een woonwijk) en de als gevolg daarvan ontstane geluid- en geuroverlast voor omwonenden is misschien wel de belangrijkste verklaring voor de problemen van deze bedrijven met betrekking tot regelnaleving.

Ook regelnalever TN3 heeft in het verleden veel juridische procedures gevoerd om conflicten met bestuursorganen uit te vechten, onder andere met betrekking tot verschillende conceptvergunningen. Desondanks leidt dat volgens het hoofd van de afdeling Milieu & Arbo niet tot een slechtere relatie met die bestuursorganen. Hij vertelt dat na één van de zittingen bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State de contactambtenaar van het waterschap naar hem toe kwam met de zorgelijke vraag: 'Ik hoop toch niet dat dit onze goede betrekkingen verstoort?'. Hij bedoelde vooral de persoonlijke verhoudingen. Maar daar is volgens het hoofd Milieu & Arbo geen sprake van: 'Zakelijk kan er een stevig robbertje gevochten worden, dit betekent niet dat dit op het persoonlijk vlak de relaties verstoort.'

De contactambtenaar van de provincie heeft de indruk dat TN3 tegen elke beschikking beroep instelt. Hij betreurt deze houding van TN3, omdat over de bezwaren tegen de beschikkingen toch beter gepraat dan geprocedeerd kan

worden. Ook acht hij de bezwaren van TN3 vaak niet zwaarwegend genoeg om een beroepsprocedure te rechtvaardigen. De relatie tussen provincie en bedrijf wordt door dergelijke procedures echter niet vertroebeld: 'We blijven even goede vrienden'.

Door de conflicten in het verleden is bij een enkel bedrijf sprake van aanhoudende achterdocht tegen bestuurlijke overheden. Men is daardoor terughoudend in het verschaffen van informatie aan de overheid. Bij de meeste bedrijven leeft echter het idee dat wanneer men open is naar de overheid, de overheid ook meer begrip zal hebben voor het bedrijf. Het overleg over de bedrijfsmilieuplannen heeft ook bijgedragen aan de goede verhoudingen tussen bedrijven en overheden.

Ook op brancheniveau is sprake van goede verhoudingen. Het milieuconvenant is hiervan het resultaat.

### 8.3.3 *De overheid als klant*

Wanneer bestuurlijke overheden als klant bij afvalverwijderingsbedrijven zijn betrokken, kan dit leiden tot een afhankelijke positie waarin overheden niet langer in staat zijn effectief op te treden. Vooral wanneer sprake is van een monopoliepositie neemt de mogelijkheid van externe controle af en daarmee de mogelijkheid tot illegale verwerking toe (Van Vugt en Boet, 1994:58; Bruinsma, 1996). Sommige bedrijven maken van deze afhankelijke positie bewust gebruik om optreden tegen regelovertreding te verhinderen of de overheid medeaansprakelijk te stellen voor illegale situaties. Voorbeelden hiervan vinden we terug bij de regelovertreders.

Overheden waren belangrijke klanten van AO2. Waterschappen leverden het overgrote deel aan zuiveringslib en gemeenten leverden het gft-afval en plantsoenafval. Deze overheden waren voor de verwerking van hun afval grotendeels afhankelijk van AO2. Deze afhankelijke positie had twee oorzaken. Ten eerste bestond er in Nederland lange tijd een tekort aan verwerkingscapaciteit voor zuiveringslib en gft-afval. Ten tweede verbood milieuregelgeving het vervoer van afvalstoffen over de provinciegrenzen. Het milieubeleid gebod dat afval binnen de regio werd verwerkt. Provinciale milieuplannen wezen AO2 bovendien aan als verwerker voor zuiveringslib en gft-afval uit de regio. Dit betekende dat waterschappen en gemeenten waren aangewezen op AO2. AO2 had dus de positie van een regionale monopolist. Volgens een voormalig directeur van AO2 kwamen de waterschappen 'smekend binnen'. Deze afhankelijkheid werd alleen nog maar sterker doordat twee provincies exclusieve contracten hadden gesloten met AO2 voor de verwerking van zuiveringslib uit deze provincies. Bovendien werd één van de hiervoor gebouwde composterings-

installaties grotendeels met overheidsgeld gefinancierd en stond de provincie voor de andere composteringsinstallatie garant. Het financiële risico lag dus bij de provincies.

AO2 had ook een soort reservefunctie in de provinciale afvalverwerkingstructuur: partijen afval die elders tijdelijk niet verwerkt konden worden, gingen dan maar naar AO2. Na de sluiting van een afvalverbrandingsinstallatie liet een provincie bijvoorbeeld de organische fractie van huisvuil bij AO2 composteren. In de opstartfase van een composteerbedrijf waarin verschillende gemeenten samenwerkten werden afgekeurde partijen gft-afval naar AO2 afgevoerd. AO2 had dus een vangnetfunctie die telkens weer onmisbaar bleek.

De afhankelijke positie van de overheden maakte het moeilijk om tegen regel-overtredingen van AO2 op te treden. De overheden probeerden het ene moment de problemen rond het bedrijf door vergunningverlening en handhaving aan te pakken, het andere moment had men het bedrijf hard nodig voor het oplossen van de eigen afvalproblemen. Bovendien kon AO2 door deze afhankelijkheid 'wurgcontracten' afsluiten. Zo betaalde een waterschap aan het begin van de jaren negentig circa een miljoen gulden per jaar voor het verwerken van een klein deel van zijn afvalslib. Een milieugedeputeerde van een provincie omschreef de relatie met AO2 als een 'haat-liefdeverhouding': enerzijds waren ze het bedrijf liever kwijt, anderzijds konden ze er niet zonder. De milieugedeputeerde had op een gegeven moment het vertrouwen in AO2 opgezegd. Hij kreeg echter politiek tegenspel. Met name eind jaren tachtig bepleitten sommige leden van de Provinciale Staten een tolerantere opstelling jegens AO2, omdat zij voorzagen dat de provincie het bedrijf nog hard nodig zou hebben wanneer de verwerkingscapaciteit in de provincie voor zuiveringsslib weer eens te kort schoot.

Van AO3 waren overheden als klant zelfs *nóg* afhankelijker, omdat ze zelf het bedrijf een contractuele monopoliepositie voor de verwerking van zuiveringsslib hadden gegeven. In de casestudie AO3 wordt heel duidelijk dat commerciële belangen van de overheid en handhavingbelangen met elkaar kunnen botsen.

Overheden waren zelfs de enige klanten van AO3. In het provinciale afvalstoffenplan was bepaald dat ten aanzien van zuiveringsslib een maximale volumereductie moest plaatsvinden en dat verbranden de meest optimale verwerkingsmethode was. De ontdoeners van zuiveringsslib in de provincie, veelal waterschappen, stonden voor de keuze zelf de verantwoordelijkheid te nemen voor de verwerking van zuiveringsslib, of dit uit te besteden. In het eerste geval zou zelf risicodragend in een slibverwerkinginstallatie moeten worden geparticipeerd, in het tweede geval zou een contract kunnen worden gesloten met een bedrijf voor de verwerking van het slib.

Twee waterschappen waren vooral geïnteresseerd in het zo laag mogelijk houden van de kosten en de financiële risico's en kozen dus voor de tweede optie bij het sluiten van een contract met het bedrijf AO3. Men leverde slib aan de poort af en de verdere verwerking viel onder de verantwoordelijkheid van AO3. Hierbij was voor de waterschappen alleen interessant wat de uiteindelijke prijs per ton slib zou bedragen. Bij de contractbesprekingen met AO3 gingen de waterschappen uit van de volgende uitgangspunten:

1. afleveren tot aan de poort, dus geen participatie in AO3;
  2. afgebakende vergoedingen;
  3. onbeperkte losmogelijkheid;
  4. beschikbaarheid over de volledige capaciteit van AO3;
  5. de risico's voor beheer en exploitatie moesten volledig bij het bedrijf liggen.
- Door het volledig overdragen van de slibverwerking aan één particulier bedrijf verkeerden de waterschappen in een sterke afhankelijkheidspositie. In feite werd AO3 een monopoliepositie gegeven ten aanzien van de verwerking van rioolslib in de regio.

Eén van de waterschappen had ten opzichte van AO3 bovendien een dubbele pet. Enerzijds was het waterschap als leverancier van slib een belangrijke klant van AO3, anderzijds was het waterschap belast met de vergunningverlening en handhaving bij AO3 op grond van de wvo. Dit leidde in de praktijk tot een vermenging van belangen. AO3 overtrad de wvo-vergunning vanwege de te hoge concentraties sulfaat in het afvalwater. De te hoge concentraties werden veroorzaakt door de grote hoeveelheid stof die vrijkwam in het bedrijfsproces. Hierdoor werkte de waterzuiveringsinstallatie onvoldoende. Om dit probleem op te lossen zou AO3 een extra investering moeten plegen van circa 2,5 miljoen gulden. Deze investering wilde AO3 niet doen zonder een stijging van de vergoedingen van de waterschappen. De waterschappen weigerden als klant deze extra vergoeding te betalen. Hiermee ontstond dus een spanningveld tussen de bedrijfsmatige belangen van het waterschap en haar taak als handhaver van de wvo. Bovendien gaf het waterschap AO3 vanuit haar meervoudige betrokkenheid een dubbele gelegenheid tot milieuovertreding. Het stelde als klant geen milieueisen aan de verwerking van het aangeleverde slib en gaf als handhaver ook nauwelijks een stimulans tot wetsnaleving. Doordat de waterschappen betaalden voor de hoeveelheid afgeleverd slib – ook hier ging de baat voor de kost uit – en doordat zij geen directe verantwoordelijkheid voor de goede verwerking hiervan voelden, werd een motief geschapen voor AO3 om het slib niet conform de normen te verwerken.

Het feit dat de waterschappen weigerden mee te betalen aan aanpassingen om de technische problemen van AO3 op te lossen, maakt de waterschappen volgens het Nederlands Arbitrage Instituut – in een door de eigenaren van AO3 aangegane geding – medeverantwoordelijk voor de ontstane situatie. Daarnaast



heeft het arbitrage-instituut geconcludeerd dat de waterschappen hun uit het contract met A03 voortvloeiende verplichtingen niet hebben nageleefd en dat zij daardoor verantwoordelijk zijn voor de schade die A03 en haar eigenaars hebben geleden alsmede indirect voor de milieuschade. Kern van het verwijt was dat de waterschappen verzuimd hebben wekelijks monters te nemen van het slib dat werd aangeboden. De analyses van die monsters hadden vervolgens moeten worden aangeboden aan A03. De informatie over de aard en samenstelling van het aangeboden zuiveringslib was volgens het arbitrage-instituut essentieel voor het goed functioneren van de verbrandinginstallatie. Door deze gegevens niet te verstrekken, kon A03 de oorzaken van de technische problemen niet goed achterhalen.

De overheid is ook een belangrijke klant van de textielveredelingsindustrie. Overheidsorganen kopen jaarlijks voor tientallen miljoenen gulden aan hoogwaardig textiel voor bijvoorbeeld de productie van uniformen van leger en politie (Janssen, 1996). Vanuit de branche kwam kritiek op het inkoopbeleid van de overheid. Overheidsorganen zouden textiel kopen van buitenlandse concurrenten die door minder stringente milieueisen goedkoper kunnen produceren. Dit was geen stimulans voor Nederlandse bedrijven om de milieuregelgeving na te leven, het gaf eerder motief tot overtreding. In het kader van het overleg over het milieuconvenant hebben de ministers van VROM en van Economische Zaken in een brief aan de branche toegezegd dat de overheid, als uitwerking van het milieubeleid, 'in haar aanschaffingsbeleid rekening dient te houden met milieuaspecten van producten en het voortbrengingsproces hiervan'. De EMAS-verordening zal daarbij als selectie-criterium worden gebruikt (Janssen, 1996).

Geconcludeerd kan worden dat wanneer de overheid als klant afhankelijk wordt van particuliere ondernemingen, dit het optreden als bevoegd gezag kan bemoeilijken. Dit kan bedrijven gelegenheid geven tot regelover-treding. Aan de andere kant kunnen overheden als klant ook eisen stellen aan het milieu- en veiligheidsgedrag van bedrijven, evenals private klanten dat kunnen doen. Op deze invloed van de klant op regelnaleving wordt in het volgende hoofdstuk ingegaan.

#### 8.3.4 *De overheid als aandeelhouder*

In de afvalverwerkingbranche kan de overheid nog een derde hoedanigheid hebben: die van (mede)aandeelhouder of exploitant van een afvalverwer-kingsbedrijf. Afvalinzameling en verwerking is van oudsher een overheids-taak. Evenals drinkwatervoorziening of energiedistributie, heeft afvalver-werking een nutsfunctie. De afgelopen decennia zijn echter steeds meer particuliere afvalverwerkingsbedrijven opgericht en zijn overheidsbedrijven

geprivatiseerd. De overheid blijft echter wel vaak aandeelhouder van dergelijke geprivatiseerde overheidsbedrijven. De overheid heeft bij dergelijke bedrijven een dubbele pet: die van bevoegd gezag en die van economisch belanghebbende. Dit wekt op zijn minst de schijn van belangenverstrengeling.

Alle aandelen van AN1 zijn in handen van de provincie. Op twee na zijn alle commissarissen van het bedrijf Gedeputeerden of leden van de Provinciale Staten. Dit maakt dat de politiek soms grote invloed heeft op AN1. Een belangrijke verklaring voor de goede regelnaleving door AN1 is volgens de provinciale handhavers het feit dat het bedrijf afkomstig is van de provincie. Veel van de werknemers waren vroeger ambtenaren van de provincie en daarom zijn de lijnen kort en heeft het bedrijf gemakkelijk toegang tot de provincie.

Maar liefst 98% van de afvalverbrandingscapaciteit is in handen van de overheid.<sup>28</sup> In § 7.5.4 is al gerefereerd aan de in de branche veel geuite verdenking dat de overheid bij het afvalstoffenbeleid grote prioriteit geeft aan het veilig stellen van de belangen van de afvalverbrandingsinstallaties waarin het zwaar heeft geïnvesteerd.

Een bedrijf waarop de invloed van de politiek zeer sterk is, is Afvalverwerking Rijnmond (AVR).

De AVR bestaat in feite uit verschillende bedrijven die zich bezighouden met verschillende soorten afvalverwerking. Het bedrijf exploiteert een van de grootste afvalverbrandingsinstallaties in Nederland en heeft als enige een installatie voor de verbranding van gevaarlijk afval. AVR is van oudsher een overheidsbedrijf. Tegenwoordig zijn de aandelen van de AVR-bedrijven in handen van overheden en enkele grote chemische bedrijven.

AVR is in veel opzichten een opvallend bedrijf. Het is de grootste en bekendste afvalverbrander in Nederland. AVR heeft zich altijd kunnen verheugen in de warme belangstelling van de media, milieugroeperingen en de politiek. Voor AVR lijkt bij uitstek het gezegde te gelden: 'Hoge bomen vangen veel wind.' Enerzijds beklaagt AVR zich hierover, omdat ze hierdoor extra aandacht krijgen van handhavende instanties en het bedrijf het gevoel heeft extra streng te worden behandeld (Knoop, 1991:30). Anderzijds dankt het bedrijf zijn monopoliepositie op het terrein van de verbranding van chemisch afval aan het overheidsbeleid. Het Europese Hof van Justitie heeft zelfs bepaald dat het Nederlandse afvalstoffenbeleid aan AVR een monopoliepositie heeft toegekend die in strijd is met de bepalingen

---

28. Tweede Kamer, 1999–2000, 22 343, nr. 45.

gen in het EG-verdrag over vrije concurrentie.<sup>29</sup> Verder leveren de grootte, de monopoliepositie en de goede politieke contacten AVR een machtspositie op die met succes wordt aangewend om regulering en handhaving te beïnvloeden (Eberg, 1997).

AVR heeft altijd een sterke lobby gehad bij de (centrale) overheid. Dit is te wijten aan de machtspositie en het overheidsverleden van het bedrijf. AVR heeft nog steeds goede contacten met de politiek en ambtelijke top op lokaal en Rijksniveau. AVR beïnvloedt de regulering niet alleen op het lokale niveau van het bevoegd gezag. Als grootste afvalverbrander van Nederlander heeft AVR altijd een belangrijke invloed gehad op het nationale afvalbeleid (Eberg, 1997:96). AVR heeft directe contacten met alle belangrijke spelers op het veld van afvalbeleid en -technologie en is op het hoogste niveau vertegenwoordigd binnen de branche-organisaties VVAV en NVGA.

Dit alles plaatst de naleving van regelgeving op het terrein van milieu en arbeidsomstandigheden door AVR in een ander perspectief. De mate van regelnaleving is geen op zich zelf staand gegeven, maar moet worden gezien vanuit de organisatorische en bestuurlijke context. Zowel de vaststelling van normen voor AVR als de vraag of deze worden nageleefd, zijn het resultaat van een onderhandelingsproces (Hutter, 1997).

Over de (drie)dubbele rol van de overheid in de afvalverwerkingbranche zijn al veel kritische opmerkingen gemaakt (Van Vugt en Boet, 1994; Bruinsma, 1996; Van den Anker en Hoogenboom, 1996). Recentelijk werd hierover naar aanleiding van de geuroverlast door de afvalberging Derde Merwedehaven in Dordrecht door leden van de Tweede Kamer een motie ingediend.<sup>30</sup> Deze stortplaats wordt geëxploiteerd door PROAV NV, waarvan de provincie Zuid-Holland eigenaar is. In een brief aan de Tweede Kamer schrijft de minister van VROM dat de controles waarmee de belangenverstrengeling kan worden voorkomen, worden aangescherpt.<sup>31</sup> Daarnaast moet zowel bestuurlijk als ambtelijk steeds sprake zijn van een personele scheiding tussen verantwoordelijkheden ten aanzien van de exploitatie van de afvalverwerking en de verantwoordelijkheid voor vergunningverlening en handhaving. In de meeste provincies is dit reeds het geval.

Ook zonder dat de overheid mede-eigenaar is, kan een situatie ontstaan van afhankelijkheid van een afvalverwerkend bedrijf. Het is dan vooral de regelgeving die lokale overheden 'veroordeelt' om met bepaalde bedrijven in zee te gaan en hen daarmee in een afhankelijke positie brengt. Dit zagen we

---

29. Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen, 25 juni 1998, AB 1998, 340, m.nt. ChB. Zie over de zaak ook: Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State, 23 april, 1996, AB 1996, 306, m.nt. ChB.

30. Tweede Kamer, 1999–2000, 22 343, nr. 39.

31. Tweede Kamer, 1999–2000, 22 343, nr. 45.

in de casus TCR en AO2. De Nederlandse Staat was afhankelijk van het bedrijf TCR voor de nakoming van de in het Marpol-verdrag opgenomen verplichting tot het hebben van een havenontvangstinstallatie in de Rotterdamse haven. Daardoor was de politieke bemoeienis in deze zaak erg sterk. Dit ging zelfs zo ver dat een strafrechtelijk onderzoek tegen TCR onder druk van het ministeries van VROM en van Verkeer en Waterstaat werd gestaakt. Uit briefwisselingen tussen de betrokken departementen blijkt dat grote vrees bestond voor de continuïteit van de moeizaam tot stand gekomen inzamelings- en verwerkingsstructuur en voor de daarmee samenhangende politieke beschadigingen (Eshuis en Van den Berg, 1996:96). In de casus AO2 waren gemeenten vanwege de provinciale afvalgrenzen gedwongen hun apart ingezamelde gft-afval en ander organisch afval te laten verwerken bij het enige bedrijf in de regio: AO2. Deze afhankelijkheidsrelaties verhinderden een effectieve aanpak van de milieuregelovertredende gedrag van deze bedrijven.

Ook in de zaak AO3 speelde de afhankelijkheid van de overheid een rol. Provinciale regelgeving schreef de verbranding van zuiveringslib voor. De waterschappen in de regio hadden ervoor gekozen dit uit te besteden aan een particulier bedrijf dat hiervoor speciaal werd opgericht. Andere slibverbrandingsinstallaties waren er in de provincie niet. Hierdoor werd AO3 een monopoliepositie gegeven en waren provincie en waterschappen voor de uitvoering van een publieke verplichting afhankelijk van dit bedrijf. Dit vormde een belemmering voor stringente handhaving. Maatregelen die zouden leiden tot sluiting van het bedrijf hadden immers tot gevolg dat een overheidstaak niet kon worden uitgevoerd.

### 8.3.5 Conclusie

De wijze waarop een bestuursorgaan regelgeving bij een bedrijf handhaaft, hangt mede af van de relatie tussen het bestuursorgaan en de betreffende onderneming. Deze relatie is van verschillende factoren afhankelijk, waaronder uiteraard de wijze waarop de onderneming de door de overheid voorgeschreven regels naleeft. Een belangrijke factor is ook het soort relatie dat de overheid met de onderneming heeft. Heeft een overheid behalve als bevoegd gezag ook nog een relatie met een onderneming als klant of als aandeelhouder, dan kan dat leiden tot een belangverstrengeling die het handhavend optreden en daarmee de regelnaleving kan beïnvloeden. Vooral wanneer een bestuursorgaan afhankelijk wordt van één of meer ondernemingen voor het bereiken van beleidsdoelen, kan dit aan een effectieve aanpak van wederrechtelijkheden in de weg staan. Een bedrijf kan een dergelijke afhankelijkheidsrelatie ook bewust misbruiken om ongestraft regels te overtreden. Enkele casestudies (AO2, AO3 en TCR) van de regelovertreders in de afvalver-

werkingbranche illustreren het voorgaande.

Voor bedrijven is het van belang een goede relatie met het bevoegd gezag te onderhouden. Op zich is dit een legitiem streven. Vooral regelnalevers spannen zich hiervoor in, hetgeen een gunstige invloed heeft op de regelnaleving. Het kan echter zijn dat het creëren van een goede verstandhouding met het bevoegd gezag wordt gebruikt als middel om het handhavend optreden van de overheid tegen regelovertreding te frustreren. De goede relatie dient dan slechts als *window dressing*. Deze strategie vonden we bij de regelovertreders terug.

Een goede relatie is niet alleen van invloed op de regelnaleving, de mate van regelnaleving door een onderneming beïnvloedt ook de verhouding met de overheid. Ondanks pogingen de relatie met de overheid te verbeteren, leiden de herhaalde overtreding van milieu- en/of arboregels en de voortdurende illegale situaties bij de verschillende regelovertreders tot een verslechterde verhouding tussen overheid en onderneming.

#### 8.4 CONCLUSIE

Dit hoofdstuk begint met een citaat van Hutter (1997), die stelt dat de mate van regelnaleving door een onderneming het resultaat is van een interactief proces tussen onderneming en overheid. Behalve van de vaststelling van de inhoud van de na te leven regels, is dit proces afhankelijk van de handhaving van de regelgeving en meer in het algemeen de relatie tussen onderneming en overheid. Aan de andere kant is de (visie van de handhaver op) de aard van het regelnalevend gedrag van een onderneming van invloed op de wijze waarop de overheid handhaaft en de verhouding met die overheid. Verschillen in de naleving van wettelijke regels door ondernemingen kunnen dus samenhangen met verschillen in de handhaving van regelgeving bij ondernemingen en verschillen in de relatie tussen overheden en ondernemingen. In dit hoofdstuk is de betekenis van deze twee factoren nader bestudeerd.

Rechtshandhaving betekent de zorg voor de naleving van regels door normadressanten. Effectieve handhaving maakt een einde aan overtredingsituaties en voorkomt overtreding in de toekomst. De effectiviteit van de handhaving is onder andere afhankelijk van de gehanteerde handhavingstijl, de door de handhaving gecreëerde pak- en sanctiekans en de overige kwaliteitsaspecten van de handhaving.

Literatuuronderzoek en de casestudies laten zien dat de handhaving van milieu- en arborecht bij textielveredelende en afvalverwerkende bedrijven nogal wat tekortkomingen kent. Ten eerste hanteren bestuursorganen voornamelijk een coöperatieve handhavingstijl, waarbij meer vertrouwd wordt op overleg dan op formeel juridische handhavingmiddelen. Bij regelnalevers

is dit wellicht een goede strategie, maar bij regelovertreders niet. Dit onderscheid wordt in de praktijk niet altijd gemaakt, althans vaak te laat. Door niet voortvarend op te treden tegen overtreding van milieu- of arboregels, werd enkele regelovertreders gelegenheid gegeven deze overtredingen lange tijd voort te zetten. Opgemerkt moet worden dat in sommige gevallen het bestuursrechtelijk instrumentarium haar grenzen kent. Door eindeloze bestuursrechtelijke procedures werd de handhaving vleugellam gemaakt.

Oorzaken van tekortschietende handhaving zijn verder slecht handhaafbare regelgeving, de gebrekkige samenwerking tussen handhavende instanties en te weinig en te beperkte controles. Op grond van deze bevindingen moet de objectieve kans van ontdekking en sanctionering van overtredingen over het algemeen laag worden ingeschat. Dit geldt vooral voor de handhaving van arboregelgeving. Bij de meeste bedrijven in dit onderzoek komt zelden of nooit een arbeidsinspecteur op controlebezoek. Hiermee is een gelegenheidsstructuur voor overtreding geboren. Door de geïnterviewde afvalverwerkers en textielveredelaars wordt deze gelegenheidsstructuur echter niet altijd als zodanig onderkend. De subjectieve pak- en sanctiekans is duidelijk hoger dan de objectieve, zeker op het terrein van de milieurechts-handhaving. Daarnaast geven enkele milieu- en arbocoördinatoren aan dat handhavend optreden van de overheid hun bedrijfsinterne positie versterkt en daarmee een impuls kan geven tot naleving.

De verhouding tussen een bestuursorgaan en een onderneming is van invloed op de vergunningverlening en handhaving en *vice versa*. De verhouding tussen onderneming en overheid is het kader waarbinnen het interactieve proces van het definiëren, bereiken en onderhouden van regelnaleving plaatsvindt. Deze verhouding kan verstoord worden door structurele overtreding van wettelijke regels en – daaruit voortvloeiende – juridische procedures. Een goede verhouding is van belang voor overheid en onderneming. Maar bedrijven kunnen een goede verstandhouding met het bevoegd gezag ook gebruiken als middel om het handhavend optreden van de overheid tegen regelovertreding te frustreren. Vooral wanneer een bestuursorgaan afhankelijk is van een onderneming voor de uitvoering van haar werkzaamheden of het bereiken van beleidsdoelen, kan de overheid in een positie worden gemanoeuvreerd waarin zijn niet meer in staat is overtredingen van die onderneming aan te pakken.

De conclusie van dit en het vorige hoofdstuk is dat de mate van regelnaleving geen op zich zelf staand gegeven is, maar mede moet worden gezien vanuit de bestuurlijke context. Zowel de vaststelling van normen als de vraag of deze worden nageleefd, is het resultaat van een onderhandelingsproces tussen overheid en bedrijf(sleven). Niet alleen door de normstelling, maar ook door de rechtshandhaving en de onderhouden relaties met ondernemingen, creëert de overheid zelf een deel van de voorwaarden voor regelnaleving en overtreding.

‘Wanneer ik de milieuregels niet naleef, krijg ik Greenpeace op mijn nek, staan er negatieve stukken in de krant en verlies ik daarom klanten. Dat vind ik erger dan een boete van een paar duizend gulden.’ (een respondent uit de afvalverwerking-branchen)

### 9.1 INLEIDING

Een bedrijf functioneert niet alleen in een bestuurlijke omgeving, maar ook in een zakelijke en een sociale omgeving. De zakelijke omgeving wordt gevormd door alle partijen met wie de onderneming een zakelijke relatie heeft: afnemers en leveranciers van goederen of diensten, aandeelhouders, concurrenten en brancheorganisaties.<sup>1</sup> De sociale omgeving wordt gevormd door partijen die niet een bepaalde zakelijke of bestuurlijke relatie met een bedrijf onderhouden, maar voor wie de activiteiten van een bedrijf wel gevolgen hebben. Dergelijke belanghebbenden worden ook wel aangeduid als *stakeholders* (Kaptein, 1998). Het kan dan gaan om omwonenden, consumentenorganisaties, milieubelangenorganisaties, vakbonden en dergelijke. Wanneer gesproken wordt over de maatschappelijke of sociale verantwoordelijkheid van ondernemingen, dan gaat het doorgaans om de verantwoordelijkheden jegens deze partijen.

Ook vanuit de zakelijke en de sociale omgeving kunnen ondernemingen stimuli ontvangen om regelgeving wel of juist niet na te leven. Gedacht kan worden aan wensen van klanten ten aanzien van de milieuaspecten van de bedrijfsvoering, klachten van omwonenden over geur- en geluidsoverlast of de volksgezondheid en klachten van milieugroeperingen over milieuvervuiling. Deze wensen en klachten kunnen voor bedrijven een belangrijk motief zijn tot het nemen van milieu- of veiligheidsmaatregelen en daarmee tot het naleven van milieu- en arboregels. De afwezigheid of indifferentie van zake-

---

1. Onder ‘zakelijk’ wordt hier bedoeld op commerciële, bedrijfsmatige verhoudingen. Het begrip ‘zakelijk’ wordt hier niet gebruikt om een moreel oordeel uit te spreken, bijvoorbeeld in de zin van ‘amoreel’ of ‘professioneel’.

lijke of sociale partners ten opzichte van regelnaleving geeft gelegenheid tot (ongestrafte) overtreding.

Kenmerken van de zakelijke en de sociale omgeving van bedrijven kunnen dus een gelegenheid of motief geven voor wetsnaleving of -overtreding. Verschillen in regelnaleving tussen ondernemingen kunnen samenhangen met verschillen in de zakelijke en de sociale omgeving van ondernemingen. Om die reden worden in dit hoofdstuk de zakelijke en de sociale omgeving van afvalverwerkende en textielveredelende ondernemingen onder de loep genomen.

## 9.2 DE ZAKELIJKE OMGEVING

### 9.2.1 *Inleiding*

Bedrijven functioneren in een zakelijke omgeving van partijen waarmee wordt samengewerkt of geconcurrerd. Ten eerste maakt een bedrijf samen met haar concurrenten deel uit van een bedrijfstak. Met de branche of markt waarin een onderneming actief is, kunnen factoren samenhangen die gelegenheid geven tot regelovertrading. Deze factoren kunnen gelegen zijn in de wijze waarop de branche is gestructureerd, de voor de branche typerende bedrijfscultuur en de regulering van de markt. Criminologen spreken in dit verband van de (criminogene) gelegenheidsstructuur van een branche. Maar branchekenmerken kunnen nu juist ook motief of gelegenheid geven de wet wél na te leven, bijvoorbeeld door de inspanningen van brancheorganisaties op het terrein van milieu- en arbozorg.

Ten tweede doet een bedrijf zaken met toeleveranciers, afnemers, dienstverleners en vermogensverschaffers. Deze partijen kunnen bepaalde wensen hebben of eisen stellen aan het milieu- of veiligheidsgedrag van bedrijven. Deze wensen of eisen kunnen voor bedrijven een motief zijn om wettelijke voorschriften na te leven; het ontbreken van dergelijke wensen en eisen kan een gelegenheid scheppen voor overtreding. De rol van deze partijen bij de problematiek rond de naleving van wettelijke voorschriften dient dan ook in deze beschouwing te worden betrokken.

Ten derde laten veel bedrijven zich bij de naleving van de voor het bedrijf geldende milieu- en arbovoorschriften bijstaan door allerlei adviesbureaus en andere dienstverleners. Wat is de rol van deze adviesbureaus bij de regelnaleving door ondernemingen? Leiden hun werkzaamheden tot betere naleving of faciliteren zij overtreding?



### 9.2.2 De branche

#### *Criminogene branchekenmerken*

Een eerste omgevingskenmerk dat van invloed kan zijn op de wijze waarop een bedrijf wettelijke regels naleeft, is de branche of markt waarbinnen een bedrijf actief is. Met de branche of markt kunnen factoren samenhangen die een motief of gelegenheid geven tot regelovertreding. In een criminogene markt of branche is veel gelegenheid regels te overtreden, is het risico te worden gepakt zeer klein en hoeft voor de regelovertreding amper legitimatie te worden gezocht (Faber, 1998:243). Criminologen spreken in dit verband van de criminogene gelegenheidsstructuur van een branche. Een criminogene gelegenheidsstructuur is 'een conglomeraat van condities dat faciliterend werkt voor het plegen van crimineel gedrag.' (Bruinsma, 1996:278).<sup>2</sup>

In criminologisch en justitieel onderzoek wordt criminaliteit momenteel vaak gezien als de resultante van vraag en aanbod op een criminele markt. Bij deze benadering worden economische sectoren doorgelicht, op zoek naar zwakke plekken en kwetsbaarheden voor criminaliteit.<sup>3</sup> De laatste jaren zijn op deze wijze verschillende sectoren van de Nederlandse economie onderzocht, onder andere in het kader van de parlementaire enquêtecommissie Opsporingsmethoden (Bruinsma en Bovenkerk, 1996). Zo hebben verschillende onderzoeken aangetoond dat er in de afvalverwerkingbranche diverse factoren aanwezig zijn die gelegenheid bieden tot het (ongestraft) plegen van milieudelicten (Van Vugt en Boet, 1994; Van den Berg, 1995; Bruinsma, 1996; Van den Anker en Hoogenboom, 1997).

De afvalverwerkingbranche is niet de enige branche of markt waarin criminogene gelegenheidsfactoren zijn aan te wijzen. Dergelijke risicofactoren zijn bijvoorbeeld ook aan te wijzen in de branche van het wegtransport (Projectgroep Wegtransport en Criminaliteit, 1996), de markt voor afgewerkte olie (Block en Bernard, 1988; Van Duyne en Block, 1995) en de markt van de scheepsbrandstoffen (Inspectie Milieuhygiëne, 1997). Ook hier is sprake van

- 
2. Er wordt daarbij geen helder onderscheid gemaakt tussen motieven en gelegenheden. Vaak worden er onder de gelegenheidsstructuur allerlei voor de branche of markt kenmerkende motieven en gelegenheden voor regelovertreding verstaan.
  3. Op de markt- of branchegerichte onderzoeken is veel kritiek gekomen vanuit de betrokken sectoren. Bruinsma's studie van de afvalbranche (1996) werd door branchevertegenwoordigers afgedaan als 'grote onzin' (Bezem, 1997). Het onderzoek van Van den Anker en Hoogenboom (1997) naar de hergebruikmarkt kreeg zware kritiek vanuit het ministerie van VROM en de beurswereld was niet gelukkig met Hoogenbooms studie over beursfraude (Hoogenboom e.a., 1995). Deze kritiek kan deels terecht zijn. Het gevaar bestaat dat normale verschijnselen en ontwikkelingen in economische sectoren vanuit de onbekendheid van de criminologisch georiënteerde onderzoeker ten onrechte als verdacht worden aangemerkt. Aan de andere kant is de criminoloog altijd gespist op het kwaad. Hij is op zoek naar zwakke plekken en mogelijkheden voor misbruik en fraude en ziet daarbij gevaren die betrokkenen uit het veld of andere disciplines misschien niet zien.

gebrekkige regelgeving, onduidelijke begripsafbakening, een ondoorzichtige gestructureerde markt, gebrekkige handhaving en hoge afvoerkosten van specifieke producten. Een bekend voorbeeld is ook de autobranche. Een studie van Leonard en Weber (1977) liet zien dat deze branche in de Verenigde Staten van Amerika wordt gekenmerkt door een felle concurrentie tussen garages onderling en door de druk die autofabrikanten aan de dealers en garages opleggen om bepaalde verkoopcijfers te behalen. Om die verkoopomzet van nieuwe auto's te halen, nemen veel dealers zelfs met verliezen genoegen. Om hun bedrijf rendabel te houden, moeten deze verliezen echter worden gecompenseerd. Deze compensatie wordt gevonden in een te hoge rekening voor reparaties en service en in een te hoge prijs voor de verkoop van gebruikte auto's. Onderzoek van de onderzoeksgroep Fijnaut liet zien dat deze situatie zich ook in Nederland voordoet (Bruinsma, 1996:112–116).

Ook van de verzekeringsbranche wordt gezegd dat er sprake is branchekenmerken die criminaliteit in de hand kunnen werken. Faber (1997) laat bijvoorbeeld zien dat scheepverzekeringsfraude – *scuttling*, het opzettelijk laten zinken van een schip om de verzekeringspremie op te strijken – mogelijk is dankzij een criminogene gelegenheidsstructuur in de Nederlandse scheepverzekeringmarkt. Deze gelegenheid komt enerzijds voort uit het feit dat de markt vooral informeel werkt en gebaseerd is op onderling vertrouwen en anderzijds uit de structuur van de markt, waar slecht enkele agenten en makelaars de markt beheersen en principalen en verzekeraars elkaar niet eens kennen.

De actualiteit van de criminogene-marktbenadering werd het afgelopen jaren nog eens bevestigd door de beursfraudezaak, waarin gerenommeerde commissionairs en banken verdacht worden van belastingfraude, misbruik van voorwetenschap, witwassen en corruptie. De Amsterdamse effectenbeurs zou volgens sommigen een criminogene omgeving zijn, waarin jarenlang sprake was van een 'ons-kent-ons-cultuur' en een 'ons-dekt-ons-cultuur'. Deze criminoginiteit komt voort uit de sterke wederzijdse afhankelijkheden tussen belegger en commissionair, (tot enkele jaren terug) de afwezigheid van formele controle en een cultuur van hebzucht en onderling vertrouwen waarin excessen liefdevol worden toegedekt (Hoogenboom e.a., 1995; Faber, 1998).

Voorts lijkt het erop dat organisatiecriminaliteit zich met name kan voordoen in branches waarin sprake is van een zekere 'normloosheid', in die zin dat wettelijke normen onvoldoende uitgekristalliseerd en sterk in beweging zijn. Blijkens de bevindingen van hoofdstuk 6 is afvalverwerking daarvan een voorbeeld. Tot in de jaren negentig viel er in deze markt snel veel geld te verdienen, was er nog nauwelijks sprake van zelfregulering en was de toepasselijke milieuwetgeving versnipperd, aan snelle veranderingen onderhevig en werd deze nauwelijks gehandhaafd. Binnen de branche wordt over

deze periode wel gesproken als van een 'wild-west' situatie. Dit trok een bepaald type ondernemers aan dat het niet altijd zo nauw nam met regelgeving.

Een marktgerichte benadering hoeft overigens niet alleen criminaliteit bevorderende factoren ('risicofactoren') te benoemen. Er kan ook sprake zijn van factoren die regelovertreding juist belemmeren ('protectieve factoren') (Needleman en Needleman, 1979). Zo is de publieke belangstelling voor de chemische industrie aanleiding voor de branche geweest om via het wereldwijde project *Responsible Care* de prestaties van chemische bedrijven op het terrein van veiligheid en milieu te verbeteren (Rees, 1998).

Concluderend kan worden gesteld dat in elke branche sprake is van criminaliteit bevorderende en belemmerende factoren, echter niet altijd in dezelfde mate of van dezelfde aard. 'Both the distribution of opportunities and their relative attractiveness vary significantly from one industry to another' (Coleman, 1987:427). Bovendien veranderen gelegenheidsstructuren door economische, sociale en technologische veranderingen (Kleemans, 1999:150). Shover en Bryant (1993) wijzen in dit verband onder andere op de branchestructuur en de branchecultuur. Met branchestructuur wordt hier bedoeld op de wijze waarop de branche is *gestructureerd*. Kenmerken van de branchestructuur zijn onder andere de concentratie van macht, het aantal bedrijven, de verschillende marktposities en prijsverschillen binnen de branche. Deze kenmerken zijn dynamisch, ze verschillen van tijd tot tijd. Met branchestructuur wordt hier dus niet bedoeld op structurele branchekenmerken, dat wil zeggen onveranderlijke wezenskenmerken van de branche. Van de branchecultuur zijn vooral de binnen de branche heersende opvattingen over naleving van wettelijke regels van belang. Binnen een branche kan sprake zijn van een cultuur van niet-naleving, waarin normafwijkend en regelovertredend gedrag niet wordt afgekeurd, maar gezien wordt als normaal zakelijk gedrag of zelfs wordt aangemoedigd (Huizing, 1999:35). Wanneer binnen de branche een cultuur heerst die niet negatief of zelfs positief staat tegenover niet-naleving van bepaalde wetten, kan dit bedrijven een motief of gelegenheid bieden voor overtreding. De branchecultuur staat overigens niet op zich, maar vormt als het ware een afgeleide of het gemiddelde van de cultuur binnen de verschillende bedrijven in de branche.

Daarnaast kan worden gewezen op de geschiedenis van de branche, op toekomstige ontwikkelingen en op de rol van brancheorganisaties. Naar deze factoren zal hieronder worden gekeken ten aanzien van de branches afvalverwerking en textielveredeling.

#### *De afvalverwerkingbranche*

Verschillende onderzoeken hebben aangetoond dat er in de afvalverwerkingbranche diverse factoren aanwezig zijn die gelegenheid bieden tot het (onge-

straf) plegen van milieudelicten (Van Vugt en Boet, 1994; Van den Berg, 1995; Bruinsma, 1996; Van den Anker en Hoogenboom, 1997). Deze factoren hangen samen met de structuur, cultuur en vooral ook regulering van de branche en komen ook in de casestudies naar voren. Uit hoofdstuk 4 bleek al dat aanbieders van afval betalen op het moment dat het afval wordt overgedragen aan de verwerker. Er wordt dus niet pas afgerekend nadat is vastgesteld dat het afval conform de afspraken en geldende voorschriften is verwerkt. Voor de verwerker gaan de baten dus voor de kosten uit. Door deze werkwijze wordt het zeer verleidelijk om het afval tegen zo laag mogelijke kosten te verwerken. Dit is een kenmerk van de markt waarin afvalverwerkende bedrijven actief zijn. Uit hoofdstuk 6 bleek dat er bij verschillende afvalverwerkers sprake is van een criminogene bedrijfscultuur, waarin milieu- en arbozorg en regel naleving volstrekt ondergeschikt zijn aan geld verdienen. Deze individuele bedrijfsculturen vormen gezamenlijk de branchecultuur. Daarnaast bleek uit hoofdstuk 7 dat afvalstoffenregelgeving complex en onoverzichtelijk is. Er is met andere woorden sprake van een slecht gereguleerde markt. Deels als gevolg hiervan wordt er ook gebrekkig gehandhaafd, zo bleek uit hoofdstuk 8. Verder is sprake van monopolieposities en bedrijven die meerdere schakels van de sterk versnipperde verwerkingsketen of zelfs de gehele keten van bepaalde afvalsoorten in handen hebben. Hierdoor kan controle worden bemoeilijkt en kunnen illegale praktijken gemakkelijker worden afgeschermd. Dit samenstel van factoren biedt relatief ruime gelegenheid tot ongestrafte overtreding.

Een aantal van deze gelegenheidsfactoren kan worden verklaard vanuit de ontwikkeling van de branche. De afvalverwerkingbranche is veel jonger dan de textielveredelingsindustrie. De bedrijfstak zoals we die nu kennen, is in de jaren zestig ontstaan. Met de komst van het milieubeleid en de milieuwetgeving die vanaf de jaren zestig van de twintigste eeuw tot stand kwam, werd de afvalverwerking een sterk groeiende economische sector (Bruinsma, 1996:265). Door de strengere eisen werd het tot dan toe waardeloze afval ineens veel geld waard. Hoe milieubelastender het afval, hoe meer eisen aan de verwerking werden gesteld en hoe meer geld voor de verwerking betaald moest worden. Afvalverwerking is dus een bedrijfstak die in het leven is geroepen door milieuregelgeving.

De afvalverwerking is een relatief jonge bedrijfstak die zich laat vergelijken met andere jonge bedrijfstakken, bijvoorbeeld de automatiseringsbranche en de internetindustrie. Deze bedrijfstakken worden gekenmerkt door snelle, zelfs stormachtige ontwikkelingen waarbij de regulering – zowel zelfregulering als overheidsregulering – aanvankelijk nog achterloopt. Zoals hierboven al aangegeven, was volgens de geïnterviewde afvalverwerkers en wetshandhavers in het begin in de afvalbranche sprake van een ‘wild-west’ situatie. Er was nog weinig regelgeving en controle, er viel snel veel geld te

verdienen en dit trok een bepaald type ondernemer aan. Veel afvalverwerkers van het eerste uur waren afkomstig uit de tweedehands oliehandel, de autosloperij, de aannemerij of aanverwante sectoren. De nieuwbakken afvalverwerkers hadden geen relevante opleiding genoten – die was er ook niet – en hadden doorgaans weinig ervaring met afvalverwerking. De bedrijfsvoering had een ad hoc en experimenteel karakter en kenmerkte zich door amateurisme. De bedrijfstak maakte een stormachtige groei door. Regelgeving en handhaving bleven daar aanvankelijk bij achter, maar maakten vanaf medio jaren tachtig een inhaalslag. Door de toenemende concurrentie, verscherpte milieueisen en controle alsmede allerlei technische ontwikkelingen werden steeds hogere eisen gesteld aan afvalverwerking. Schaalvergroting en professionalisering was het gevolg. Kleine bedrijven die deze omslag niet wisten te maken, vielen af. Vanaf de jaren tachtig is een ontwikkeling te zien naar een steeds professionelere, beter gereguleerde markt en de realisering van steeds hoogwaardiger verwerkingstechnieken. Dit door de respondenten geschetste beeld van de ontwikkeling van de afvalverwerkingbranche, valt ook af te leiden uit de literatuur (Commissie Toekomstige Organisatie Afvalverwijdering, 1996; Bruinsma, 1996; Eberg, 1997).<sup>4</sup>

In de afvalverwerkingbranche heeft lange tijd grote discrepantie bestaan tussen de hoeveelheid aangeboden afval en de verwerkingscapaciteit. In de relatief jonge afvalverwerkingmarkt was geen evenwicht tussen vraag en aanbod. Soms was er sprake van een overschot en soms van een tekort aan verwerkingscapaciteit voor (een bepaalde soort) afval. Dit leidde ertoe dat er enerzijds grote winstmogelijkheden waren voor bedrijven die goed van deze fricties tussen vraag en aanbod gebruikt wisten te maken en dat anderzijds bepaalde bedrijven in economische moeilijkheden kwamen. Volgens Bruinsma (1996) en Arts e.a. (1998) neemt hierdoor de kans op minder geëigende wijzen van verwerking en export of import van afval toe.

De fricties tussen vraag en aanbod verschillen per regio, per soort verwerkingstechniek en per soort afval. Deze verschillen worden deels gecreëerd door het overheidsbeleid: door provinciale grenzen voor brandbaar afval kon het gebeuren dat de afvalverbrandingsinstallatie van de ARN bij Nijmegen met een ernstig tekort aan brandbaar afval zat, waardoor men zich genoodzaakt voelde in strijd met de regels brandbaar afval te importeren. Voor sommige afvalverwerkers geldt daarom niet de vraag 'Hoe kom ik van mijn afval af?', maar 'Hoe kom ik aan mijn afval?' (Eberg, 1997:103). Door herstructurering van de afvalverwerkingbranche – onder andere de opheffing van de provinciale afvalgrenzen – en met name de sterke uitbreiding van de verbrandingscapaciteit sluiten vraag en aanbod van afval beter op elkaar aan. Desondanks was er in 1999 nog steeds sprake van een overschot van twee

---

4. Zie ook Tweede Kamer, 25 157, nrs. 1–7 en 26 638, nrs. 1–21.

miljoen ton brandbaar afval tekort aan verbrandingscapaciteit (VVAV, 2000). Het overschot aan brandbaar afval moet daarom de eerstkomende jaren nog worden gestort.

Fricities tussen vraag en aanbod kunnen leiden tot capaciteitsproblemen bij de afvalverwerking. Capaciteitsproblemen kunnen een tijdelijk of een meer definitief karakter hebben. Een afvalverwerker kan op het ene moment wegens gebrek aan aangeboden afval een overcapaciteit hebben en op het andere moment een capaciteitstekort wegens een overschot aan afval. Beide situaties brengen risico's voor regelnaleving met zich mee. Bij overcapaciteit bestaat het gevaar dat een bedrijf afvalstoffen gaat accepteren die het niet mag verwerken. Zo ging TCR bij het achterblijven van het verwachte aanbod aan scheepsafvalstoffen in strijd met de vergunning gevaarlijk afval van een chemische fabriek accepteren. Door het creatief scheiden of mengen van afvalstoffen proberen sommige stortplaatsen de door het stortverbod gecreëerde overcapaciteit te compenseren. Een ander risico bij overcapaciteit is dat een bedrijf zo'n laag verwerkingstarief vraagt, dat het niet meer bedrijfseconomisch verantwoord is om het afval volgens de voorschriften te verwerken. Kostenbesparing door regelovertreding is een vorm van oneerlijke concurrentie die andere bedrijven kan uitnodigen hetzelfde te doen. Verschillende respondenten in de afvalverwerkingbranche beklagen zich over concurrenten die zo'n laag verwerkingstarief hanteren, dat men vermoedt dat in strijd met de voorschriften wordt gewerkt. Om te kunnen blijven concurreren, ziet men zich genoodzaakt ten koste van een deugdelijke verwerking ook lagere prijzen te hanteren. Bij een ondercapaciteit bestaat het gevaar dat een bedrijf op zoek gaat naar alternatieve maar illegale methoden om het aangeboden afval toch te kunnen verwerken (Arts e.a., 1998:35; Huizing, 1998:45).

Voorbeelden van een tekort aan verwerkingscapaciteit dat aanleiding was voor activiteiten die in strijd waren met de voorschriften, komen we ook in de casestudies tegen.

In bepaalde perioden van het jaar wordt er veel meer huishoudelijk afval aangeboden aan de afvalverbrandingsinstallatie van AO1 dan gewoonlijk. Tijdens die perioden heeft AO1 een ondercapaciteit. Om die reden besloot AO1 tot de tijdelijke opslag van huisvuil op het bedrijfsterrein, hetgeen in strijd is met de vergunning en leidde tot stankoverlast.

AO2 kreeg meer zuiveringslib aangeboden dan het in de composteringshallen kan verwerken. Daarom besloot men in strijd met de vergunningvoorschriften het zuiveringslib in de open lucht op te slaan en te verwerken, hetgeen een grote stankoverlast tot gevolg had.

Een andere interessante ontwikkeling is de toenemende schaalvergroting en machtsconcentratie binnen de afvalverwerkingbranche. Dit betekent enerzijds dat bestaande afvalverwerkende bedrijven steeds groter worden, onder andere door het opkopen van andere bedrijven, en anderzijds dat nieuwe grote partijen de afvalmarkt betreden. Aanvankelijk waren het de Amerikaanse afvalgiganten BFI en Waste Management die veel kleine familiebedrijven in de Nederlandse afvalverwerkingbranche opkochten.<sup>5</sup> In 1998 heeft het Franse afvalbedrijf Sita echter alle Europese vestigingen van BFI overgenomen en werd daarmee in één klap het grootste afvalverwerkende bedrijf van Nederland (Van Tuijn, 1998). Daarnaast heeft het Belgische Watco verschillende Nederlandse bedrijven overgenomen, waaronder de failliete boedel van TCR. Verder verwerven energiebedrijven steeds grotere belangen in de afvalverwerkingbranche. Hanze Milieu – één van de snelst expanderende afvalverwerkende bedrijven in Nederland – is bijvoorbeeld een 100% dochter van elektriciteitsdistributeur EDON. Ook bestaande afvalverwerkende bedrijven groeien door fusies en overnames. Zo heeft de AVR de afgelopen jaren onder andere de Booy-groep en delen van Roteb overgenomen.<sup>6</sup> De fusies en overnames hebben tot gevolg dat er veel kapitaalkrachtiger ondernemingen ontstaan die ook in economische tegenspoed het hoofd boven water kunnen blijven houden. Bruinsma voorspelt evenwel dat door de toenemende concurrentie van grote bedrijven, stijgende verwerkingsprijzen en strengere milieuwetgeving, kleine afvalverwerkingsbedrijven in financiële moeilijkheden zullen komen (Bruinsma, 1996:274). Volgens het *downmarketprincipe* (§ 4.3.2) zou dit kunnen betekenen dat deze bedrijven in de marge van de markt worden gedrukt en daardoor in de verleiding komen hun toevlucht te nemen tot illegale wijzen van afvalverwerking om het hoofd boven water te

- 
5. Van deze concerns is overigens bekend dat ze zich in de Verenigde Staten van Amerika meermalen hebben schuldig gemaakt aan het overtreden van kartelwetgeving en het plegen milieudelicten (Block, 1994; Carter, 1999).
  6. Booy Clean heeft voor wat betreft naleving van milieuregels geen onbevlekt blazoën. Tussen 1973 en 1982 werd er negenenvijftig keer proces verbaal opgemaakt tegen het bedrijf wegens overtreding van vergunningvoorschriften. Het bedrijf werd ervan verdacht bij de verwerking van *tankersludge* structureel en op grote schaal olieresten op het oppervlaktewater te lozen. In 1982 werd een strafrechtelijk onderzoek ingesteld wegens overtreding van diverse milieuwetten en het plegen van valsheid in geschrifte en oplichting. De boekhouding van het bedrijf werd in beslag genomen en in maart 1983 werden de directeur en de bedrijfsleider in voorlopige hechtenis genomen. Na dertien dagen werden de twee verdachten wegens een vormfout weer vrijgelaten. In de Tweede Kamer werden inmiddels kamervragen over de affaire gesteld en de toenmalige minister van Verkeer en Waterstaat Smit-Kroes liet beslag leggen op de activa van Booy Clean, om zo de te verwachten kosten van de ernstig verontreinigde Geulhaven te kunnen dekken. Ook trok ze de door Rijkswaterstaat verleende lozingsvergunning in. Booy Clean stelde bij de Raad van State met succes beroep in tegen deze beslissingen. In 1984 trof Booy Clean tenslotte een schikking met het Openbaar Ministerie tegen betaling van f 500.000,- (Glastra Van Loon, 1993:81-88).

kunnen houden. Over de relatie tussen bedrijfsgrootte en regelnaleving is reeds in § 5.5 ingegaan.

Vanuit het perspectief van de branche is een interessante vraag welke betekenis de toenemende schaalvergroting en machtsconcentratie heeft voor de naleving van wettelijke regels. Volgens Bruinsma proberen de grote afvalverwerkende bedrijven monopolieposities in de afvalketen te verkrijgen. Dit betekent dat bepaalde schakels of zelfs een hele keten van de verwerking van bepaalde soorten afvalstoffen in handen zijn van één bedrijf. Monopolieposities kunnen ook gegeven worden door de overheid, zoals het geval was ten aanzien van de havenontvangstinstallatie van TCR in de Rotterdamse haven en de verbranding van gevaarlijk afval door AVR. Wanneer sprake is van een monopoliepositie neemt de mogelijkheid van externe controle af en daarmee de gelegenheid tot illegale verwerking toe (Van Vugt en Boet, 1994:58; Bruinsma, 1996; Arts e.a., 1998:27; Huizing, 1999:43, 62). Bovendien kan monopolisering leiden tot afhankelijkheidsrelaties van ontdoeners van afval, waaronder de overheid. In § 8.3 is aangegeven dat dit de aanpak van overtredingen kan bemoeilijken. Ook kunnen machtsposities worden gebruikt om een onthefing of ruimere vergunning af te dwingen.

Schaalvergroting en machtsconcentratie hoeven niet alleen negatieve effecten te hebben. Van den Anker en Hoogenboom wijzen er op dat een monopoliepositie en concentratie ook criminaliteitsremmend kunnen werken: de markt wordt overzichtelijker en grotere bedrijven zouden hun reputatie minder snel op het spel zetten (Van den Anker en Hoogenboom, 1997:305). Uiteraard wijst ook de branche zelf op de positieve effecten van schaalvergroting en verticale en horizontale integratie (Bezem, 1996).

Bij alle casestudies van de regelovertreders in de afvalverwerkingbranche was sprake van een zekere monopoliepositie: in de Rotterdamse haven was de eerste jaren na de oprichting van TCR geen andere havenontvangstinstallatie, AO1 heeft een landelijke monopolie ten aanzien van de verwerking van verschillende soorten afval, door provinciaal afvalbeleid moesten gemeenten hun gft-afval bij AO2 kwijt en AO3 had een exclusief contract voor de verwerking van al het slib van waterschappen. Maar ook regelnalevers AN1 en AN3 hadden ten aanzien van hun stortplaatsen door provinciaal afvalbeleid in zekere zin een monopoliepositie.

Bijzondere aandacht bij de bespreking van de structuur van de afvalverwerkingbranche verdient de meerhoofdige betrokkenheid van de overheid bij deze bedrijfstak. De inzameling en verwerking van afval is van oudsher een taak van de overheid. De inzameling, vervoer en bewerking en hergebruik zijn inmiddels echter grotendeels in handen van particuliere bedrijven. Eindverwerking wordt nog deels gedomineerd door overheidsbedrijven of bedrij-



ven waarvan de aandelen in handen zijn van de overheid. Dit geldt vooral voor de sectoren afvalverbranding, storten en composteren, waarvan respectievelijk 98% en 85% van de verwerkingscapaciteit in overheidshanden is.<sup>7</sup> Zo is de overheid (deels) eigenaar van afvalverbrandingsinstallaties waarvan de bouw vele honderden miljoenen guldens heeft gekost. De laatste jaren zijn steeds meer private bedrijven zich echter gaan bezig houden met afvalverwerking. Inrichtingen voor nuttige toepassing, anders dan composteerbedrijven, zijn vrijwel volledig in particuliere handen. Dit betekent dat inmiddels zo'n 80% van het afval dat jaarlijks in Nederland ontstaat in particuliere handen is.<sup>8</sup> Daarnaast worden steeds meer overheidsbedrijven geprivatiseerd. Dit betekent doorgaans dat een bedrijf de rechtsvorm van een BV of NV krijgt, maar dat de aandelen in handen blijven van de overheid.<sup>9</sup>

Door de komst van private bedrijven en de privatisering van overheidsbedrijven ontwikkelt de afvalverwerkingbranche zich van een nutssector naar een economische sector waar de regels van de markt gelden. In de afvalverwerkingbranche wordt dus geconcentreerd tussen overheidsgedomineerde instellingen en particuliere bedrijven. Dit kan tot concurrentievervalsing leiden: overheidsgedomineerde bedrijven genieten fiscale voordelen en andere privileges, zoals de zekerheid van verliescompensatie en tariefsgaranties (Kortmann e.a., 1997). Bedrijven die nog onderdeel zijn van een overheidsorgaan, kunnen een deel van hun kosten elders onderbrengen. Hierdoor kan men een lager tarief hanteren. Doordat deze overheidsonderdelen niet marktconform opereren, ontstaat een onevenwichtige concurrentie. Ook de door de minister van Economische Zaken ingestelde Werkgroep Markt en Overheid (1997) concludeerde dat concurreren door de met veel voordelen uitgeruste semi-overheidsbedrijven ongewenst is. Bovendien blijkt dat bij overheidsbedrijven die zich bezighouden met afvalverwerking minder stringent wordt gehandhaafd dan bij private ondernemingen (Addink en Backes, 1998:295–296).

Behalve via overheidsgedomineerde afvalverwerkingsbedrijven, is de overheid ook betrokken bij afvalverwerking via allerlei publiek-private samenwerkingsconstructies waarin bedrijfsleven en overheid samenwerken. Een voorbeeld hiervan zijn de zogenaamde sturingsorganen die een regiefunctie hebben ten aanzien van de verdeling van het aangeboden afval over de beschikbare verwerkingscapaciteit. Nederland is destijds opgedeeld in vijf afvalregio's die ieder over een eigen sturingsorgaan beschikken.<sup>10</sup>

---

7. Tweede Kamer, 1999–2000, 22 343, nr. 45.

8. Idem.

9. In 1996 schreef de minister van VROM aan de Tweede Kamer dat er een verschuiving van de rol van de overheid op gang komt. Meer marktwerking en minder overheidssturing maakt dat er volgens haar geen principiële bezwaren meer zijn om, als zich een goede gelegenheid voordoet, tot verkoop aan private partijen over te gaan. (Tweede Kamer, 1996–1997, 25 157, nr.1).

Van Vugt en Boet wijzen op de gevaren van dergelijke sturingsorganen. Zo zou een afhankelijke positie van overheden ten opzichte van de private afvalverwerkers kunnen ontstaan, zou democratische controle ontbreken en zouden grote afvalverwerkers hun invloed bij sturingsorganen kunnen gebruiken om kleine bedrijven van de markt te weren en verwerkingstarieven flink te verhogen (Van Vugt en Boet, 1994:55).

Deze risico's werden werkelijkheid bij één van de twee door Eshuis e.a. (1997) bestudeerde sturingsorganisaties. Deze organisatie werd na een reeks van incidenten – waaronder beschuldigingen van het bevoordelen van bepaalde bedrijven, corruptie en financieel mismanagement – geprivatiseerd. Private partijen hadden ondanks de formeel dominante rol van overheden in ruime mate invloed op het reilen en zeilen van de sturingorganisatie. De sturingsorganisatie liet zich vaak beïnvloeden door een tweetal bedrijven. Van andere bedrijven wilden het dagelijks bestuur en een meerderheid van het algemeen bestuur lange tijd weinig weten. Deze werden soms zelfs expliciet geweigerd. Daarbij spelen ook werkgelegenheidsmotieven een rol. De twee bedrijven sloten met de sturingsorganisatie voor henzelf lucratieve *deals*. De sturingsorganisatie liet zich daarbij volgens Eshuis e.a. (1997:129) in de luren leggen door onvolledige of onjuiste informatie. Tenslotte stegen de tarieven sterk.

De afvalmarkt is nog steeds sterk in beweging. De aard en hoeveelheid afval fluctueren, de regelgeving verandert, de technologie schrijdt voort en de (internationale) concurrentie neemt toe. Met name de stijging van verwerkingskosten en tarieven, stimuleert de ontwikkeling van nieuwe, hoogwaardige technieken. Er is een duidelijke ontwikkeling naar meer integrale afvalverwerking: afvalverwerkers die meerdere schakels beheren in de keten van inzamelen, sorteren, transporten, bewerken, verwerken en afzetten van afvalstoffen. Er is sprake van horizontale concentratie en verticale integratie. Ook is sprake van 'achterwaartse integratie', hetgeen betekent dat doordat steeds minder afval gestort of verbrand mag worden, afvalverwerkende bedrijven zich steeds meer toe gaan leggen op de eerdere schakels in de afvalverwijderingsketen: preventie en hergebruik (Eberg, 1997:114). Voor afvalverwerkende bedrijven is het noodzakelijk met deze ontwikkelingen mee te gaan.

---

10. Naast de sturingsorganen heeft het Afvaloverlegorgaan een landelijke regiefunctie bij de sturing van afvalstromen. Gezien de schaalgrootte van verbranden en storten, is samenwerking tussen overheden en afstemming van de verwerkingscapaciteit noodzakelijk. In 1991 werd daartoe het AOO opgericht. Deze instelling, waarin de overheid en de brancheorganisaties samenwerken, is belast met de coördinatie en planning van de verwerking van afvalstromen in Nederland.

Een belangrijke ontwikkeling is tenslotte de herstructurering van de afvalstoffenverwijdering. Naar aanleiding van het rapport van de Commissie Toekomstige Organisatie Afvalverwijdering (1996) en het daaropvolgende regeringsstandpunt, is een voorstel tot wijziging van de Wet Milieubeheer ingediend die tot doel heeft de herziening van de organisatiestructuur van de afvalverwijdering.<sup>11</sup> Centraal staat daarin de wijziging van het bestuurlijke niveau waarop de verantwoordelijkheid voor de sturing van afvalstoffen is neergelegd. In de nieuwe Wet Milieubeheer wordt de verantwoordelijkheid voor de sturing van afvalstoffen van provinciaal niveau naar rijksniveau gebracht. Dit komt onder meer tot uitdrukking in het vervallen van de provinciegrenzen voor afvalstoffen, de introductie van een landelijk afvalbeheersplan en het grotendeels op landelijk niveau brengen van de bevoegdheid tot het stellen van regels die tot dusver door de provincies konden worden gesteld. De behoefte aan deze wijziging komt mede voort uit de schaalvergroting van de afvalverwijdering. Met het wijzigen van de schaalgrootte waarop de verwijdering kan plaatsvinden, ontstaat meer ruimte voor marktwerking. Ontdoeners van afvalstoffen krijgen meer keuze in de door hen te kiezen verwerkers, die onderling dus moeten concurreren om de gunst van de ontdoener. Meer ruimte voor marktwerking zal naar verwachting bijdragen aan meer efficiëntie en kostenbeheersing in deze sector.

Het landelijke afvalbeheersplan vormt daarbij het centrale instrument voor de toekomstige afvalsturing in Nederland. In dit plan wordt het beleid voor gevaarlijke en niet-gevaarlijke afvalstoffen geïntegreerd. Een belangrijk aspect van het beleidsplan wordt een visie op de rol van overheid en markt bij inzameling en verwerking van afvalstoffen. Het beleidskader beschrijft de hoofdlijnen voor een eventuele verdere liberalisering van de afvalmarkt. Hiervoor worden de rol van de overheid en andere factoren opnieuw gedefinieerd. Ook komt meer duidelijkheid over de effecten van open landsgrenzen voor brandbaar afval en over de maatregelen die nodig zijn om de continuïteit en de milieuverantwoorde, definitieve verwijdering veilig te stellen. Tevens spelen internationale ontwikkelingen een rol, waaraan het beleidskader niet voorbij kan gaan (AOO, 1999).

De herstructurering van de afvalverwijdering in de nieuwe Wet Milieubeheer moet ertoe leiden dat de afvalverwijdering en de regulering daarvan meer doorzichtig, evenwichtiger en beter handhaafbaar wordt. Hiervan kunnen zowel positieve als negatieve effecten uitgaan naar de naleving van afvalstoffenregelgeving. Onderdeel van de herstructurering is de opheffing van de provinciale afvalgrenzen. Dit zal volgens provincies en een deel van de afvalbranche een felle concurrentieslag tot gevolg hebben, waarbij met name de dure afvalverbrandingsinstallaties het moeilijk zullen krijgen (Van den Brand, 1999). Het gevaar daarvan is dat

---

11. Tweede Kamer, 1998–1999, 26 638, nrs. 1–3.

sommige bedrijven in financiële nood komen en daarmee in de verleiding om met onrechtmatige middelen het hoofd boven water te houden.

Geconcludeerd kan worden dat er binnen de afvalverwerkingbranche lange tijd verschillende factoren waren die gelegenheid gaven tot regelovertreding. Deze factoren kwamen voort uit de branchestructuur (fricties tussen vraag en aanbod, bedrijven in de marge), uit de branchecultuur (normloosheid, amateurisme en een experimenteel karakter) en de al eerder besproken regulering van de branche. Deze factoren zijn niet statisch, maar moeten worden gezien vanuit de geschiedenis en de verdere ontwikkeling van de branche. Er is sprake van een aantal ontwikkelingen binnen die branche die volgens sommigen een negatieve en volgens anderen een positieve invloed kunnen hebben op de naleving van milieu- en arboregels, zoals de toenemende schaalvergroting, machtsconcentratie en professionalisering alsmede de juridische herstructurering van de afvalstoffenverwijdering. Al is het moeilijk conclusies te trekken op grond van enkele casestudies, zie ik zelf vooral een positieve ontwikkeling. Milieuschandalen als rond TCR, AO2 en AO3 zijn deels toe te schrijven aan een criminogene gelegenheidsstructuur die vandaag niet meer in deze mate lijkt te bestaan.

#### *De textielveredelingsbranche*

De textielindustrie is een van de oudste industriële bedrijfstakken in Nederland. In de eerste helft van de vorige eeuw, het begin van de industriële revolutie in Nederland, werden vele bedrijven en bedrijfjes opgericht in de economisch achter gebleven gebieden Twente en Noord-Oost Brabant, die zich bezig hielden met de fabrieksmatige productie van textiel. Tot aan de Tweede Wereldoorlog ging het goed met de Nederlandse textielindustrie. Na de oorlog kwam deze branche echter in een diepe crisis door de concurrentie van veel goedkoper textiel uit lagelonenlanden, eerst uit het Oostblok en Zuid-Europa, later vooral uit Zuid-Oost Azië. In Nederland geproduceerd textiel was te duur geworden. In deze tijd zijn veel Nederlandse textielbedrijven failliet gegaan. De overgebleven Nederlandse textielbedrijven hebben zich toegelegd op technisch ingewikkelde bewerkingsprocessen die niet in de lage lonen landen konden worden verricht.

Dit betekent echter niet dat het sindsdien goed gaat met de Nederlandse textielbranche. De textielmarkt is sterk gevoelig voor conjunctuurschommelingen en heeft de afgelopen jaren diverse crises gekend. Tegelijkertijd moest – mede onder druk van regelgeving – een sterke reductie plaatsvinden van de milieubelasting door de bedrijfstak. Bedrijven werden gedwongen tot het saneren van verontreinigde bedrijfsterreinen, het plaatsen van kostbare zuiveringsapparatuur en het hervormen van het bedrijfsproces zodat milieuvriendelijker grondstoffen kunnen worden gebruikt. Dit betekende een

financiële aderlating die vele bedrijven niet hebben overleefd. Na een grote sanering in de jaren tachtig is in Nederland een relatief kleine en gespecialiseerde textielindustrie overgebleven, met nadruk op hoogwaardige en modegevoelige producten. Vooral door internationale ontwikkelingen, verkeerde de Nederlandse textielveredelingsindustrie in de jaren negentig echter weer in een recessie, waarbij de productie, omzet en werkgelegenheid sterk zijn teruggelopen.<sup>12</sup>

In de nabije toekomst zal het sombere beeld voor de textielindustrie waarschijnlijk niet veranderen. De vraag van consumenten naar duurzame textielproducten (zoals gordijn- en meubelstoffen) blijft voorlopig zwak en moeilijk voorspelbaar. De aanhoudende overcapaciteit en concurrentiestrijd op de Europese markt zullen de marges verder onder druk zetten. Nederlandse textielveredelingsbedrijven moeten zich gaan richten op markten waarop de oorzaken van de recessie minder invloed hebben. Verschillende ondernemingen zoeken nieuwe afzetmarkten in het buitenland of experimenteren met het opzetten van dochterbedrijven in het buitenland.<sup>13</sup>

Wat betekenen bovenstaande kenmerken van en ontwikkelingen in de textielveredelingsbranche voor naleving van milieu- en arboregels door textielveredelingsbedrijven? Uit hoofdstuk 4 bleek al dat een slechte economische situatie een motief kan zijn voor een onderneming, om vanuit het oogpunt van kostenbesparing, wettelijke verplichtingen niet na te komen. De bedrijfseconomische situatie kan per bedrijf verschillen, maar de crisis in de textielveredeling en de gevoeligheid voor conjunctuurschommelingen zijn duidelijk branchekenmerken die een motief aan bedrijven kunnen geven om regels niet na te leven. Daarbij komt dat de overheid maatregelen ter sanering van de milieuverontreiniging voorschrijft – zoals recentelijk de cuwvo-bepalingen – in een tijd dat daarvoor binnen de branche weinig financiële ruimte is.

Binnen de textielverdelingsindustrie is tegenwoordig sprake van sterk gescheiden deelmarkten.<sup>14</sup> Dit leidt tot een grote diversiteit aan activiteiten en bedrijfsprocessen. Dit betekent dat er verschillende bedrijven zijn die als

---

12. Oorzaken voor deze vrij plotselinge verslechtering waren (cuwvo, 1993:22; Van der Woerd e.a., 1994:17): de algehele verslechtering van de economische situatie in Europa begin jaren negentig en de daardoor afnemende vraag naar duurzame gebruiksgoederen en kleding; na de val van het IJzeren Gordijn structurele concurrentie uit Oost-Europa; ongunstige valuta ontwikkelingen; aanhoudend hoge importdruk op een zwakke EU-textielmarkt. Verder veroorzaken stagnerende afzetmogelijkheden op zowel de binnenlandse als de buitenlandse markt een overcapaciteit. Uit de gesprekken binnen de branche blijkt dat deze situatie zich ten tijde van het empirisch onderzoek (1995–1998) nog steeds voordeed.

13. Rabobank webpagina, [www.rabobank.nl/cent/industrie/textiel.htm](http://www.rabobank.nl/cent/industrie/textiel.htm).

14. De textielveredelingsindustrie is verdeeld in de volgende marktsegmenten: kledingstoffen, interieurstoffen, technisch textiel, huishoudtextiel, garens en loonveredeling (Van der Woerd e.a., 1994).

enige in Nederland of zelfs in de hele wereld een bepaald product maken. Gezien het sterk internationale en competitieve karakter van de markt, zijn van uit het oogpunt van regelnaleving aan dergelijke monopolieposities niet de risico's verbonden zoals in de afvalverwerkingbranche. Verder kan er in de textielveredelingsindustrie een onderscheid gemaakt worden tussen loonveredelaars en zelfstandige veredelaars. Loonveredeling wil zeggen dat alle opdrachten in loondienst worden uitgevoerd. In tegenstelling tot zelfstandige veredeling, blijven het te veredelen doek en de gebruikte sjablonen eigendom van de opdrachtgever. Vanwege de grotere afhankelijkheid van opdrachtgevers, hebben loonveredelaars zwaarder te lijden onder de economische crisis in de textielveredelingsindustrie. Het onderscheid tussen beide typen veredelaars is van belang, omdat onderzoek heeft uitgewezen dat met name de loonveredelaars moeilijk kunnen voldoen aan de in de milieuvergunningen voorgeschreven milieumaatregelen (Van der woerd e.a., 1994).

Is er op basis van het voorgaande nu sprake van een 'criminogene' gelegenheidsstructuur? Evenals in andere bedrijfstakken is ook in de textielveredelingsindustrie sprake van regelovertreding bevorderende en belemmerende factoren. Bevorderende factoren zijn wellicht de lange geschiedenis van milieuverontreiniging, de slechte economische situatie en het competitieve karakter van de markt. Van enkele voor de afvalverwerkingbranche kenmerkende gelegenheden voor overtreding – zoals de omgekeerde structuur van kosten en baten, de gebrekkige regelgeving en de afhankelijke positie van de overheid – is hier echter geen sprake. Regelnaleving bevorderende factoren zijn de in hoofdstuk 6 geschetste ambachtelijke, gezagsgetrouwe branchecultuur, het in hoofdstuk 7 beschreven milieuconvenant en de in hoofdstuk 8 besproken goede relatie met overheden.

#### *Brancheorganisaties*

Een bijzondere rol ten aanzien van regelnaleving is weggelegd voor de brancheorganisaties. Het merendeel van de bedrijven in de onderzochte bedrijfstakken is aangesloten bij één of meer brancheverenigingen. Deze brancheorganisaties spelen een belangrijke intermediaire rol tussen bedrijven en overheid ten aanzien van milieu- en arbozaken. Enerzijds brengen zij de standpunten van de bedrijven in de branche ten aanzien van milieu- en arbo-beleid en -regelgeving naar voren bij de overheid, anderzijds stimuleren zij zelfregulering op milieu- en arboterrein door de leden.

De afvalverwerkingbranche kent tal van brancheorganisaties. Zij vertegenwoordigen ieder afzonderlijke schakels van de afvalverwijderingsketen of ze vertegenwoordigen bedrijven die zich bezighouden met de verwerking van bepaalde soorten afvalstoffen. De brancheorganisaties zijn daardoor redelijk klein en hebben een gering aantal leden, waardoor individuele leden – vooral de grotere bedrijven – soms veel invloed kunnen uitoefenen op het

beleid (Bruinsma, 1996:269; Van den Anker en Hoogenboom, 1997). Voor bedrijven die zich bezig houden met de eindverwerking waren er ten tijde van het onderzoek twee belangrijke brancheverenigingen: de Vereniging van Afvalverwerkers (VVAV) voor de verwerkers van niet-gevaarlijk afval en de Nederlands Vereniging van Verwerkers van Gevaarlijke Afvalstoffen (NVGA) voor de verwerkers van gevaarlijke afvalstoffen.<sup>15</sup> De meeste textielveredelingsbedrijven zijn verenigd in de Textielvereniging Katoen-, Rayon- en Linnenindustrie (KRL).

De brancheorganisaties stimuleren de invoering van bedrijfsinterne milieuzorgsystemen door de leden en hebben daartoe handleidingen samengesteld. Verschillende brancheorganisaties in de afvalverwerkingbranche hebben zelfs een eigen certificaat voor de bedrijfsinterne milieuzorg in het leven geroepen en hebben daartoe de onafhankelijke Stichting Certiva in het leven geroepen.<sup>16</sup> Volgens de brancheorganisaties hebben de klanten van gecertificeerde bedrijven hiermee de zekerheid dat hun gevaarlijk afval volgens alle regels wordt verwerkt. De VVAV en de NVGA (nu VNA) stellen als voorwaarde voor lidmaatschap dat een bedrijf binnen een jaar beschikt over een gecertificeerd milieuzorgsysteem.<sup>17</sup>

Behalve voor bedrijfsinterne milieuzorg, zorgen de brancheverenigingen ook nog voor andere vormen van zelfregulering. Deze vormen van zelfregulering hebben tot doel de naleving van wettelijke milieuvoorschriften te garanderen. Een voorbeeld hiervan zijn de regels omtrent de acceptatie van afvalstoffen die door de VVAV in overleg met leden en overheden zijn opgesteld. Deze regels houden onder andere in dat aangeboden afval eerst wordt bemonsterd en geanalyseerd alvorens geaccepteerd te worden. De acceptatiecriteria zijn gebaseerd op het afvalstoffenbeleid van de overheid, zoals onder andere vastgelegd in het Besluit Stortverbod Afvalstoffen. Daarnaast heeft de

---

15. De NVGA is inmiddels met de Vereniging Afvalbeheer gefuseerd tot de Vereniging Nederlandse Afvalondernemingen (VNA). In juni 2000 hebben deze verenigingen met enkele andere brancheorganisaties op het terrein van afvalinzameling en -verwerking besloten de krachten te bundelen in de Afvalfederatie. Ook op het niveau van brancheorganisaties zien we dus een schaalvergroting. Met de oprichting van de Afvalfederatie hoopt men als afvalbranche een eensluidend en krachtig standpunt naar voren te brengen en zo de schakelfunctie tussen overheid en bedrijfsleven te verbeteren.

16. Certiva is als certificerende instelling erkend door de Raad voor Accreditatie. In het bestuur en overige organen van de Stichting zijn bovengenoemde instellingen vertegenwoordigd. Zo hebben vertegenwoordigers van brancheorganisaties zitting in het bestuur en het Centraal College van Deskundigen van de Stichting. Aan dit Centraal College van Deskundigen nemen naast vertegenwoordigers van brancheorganisaties ook vertegenwoordigers van VROM, IPO, Natuur & Milieu, waterschappen, VNO/NCW en enkele bouwondernemers deel.

17. In de praktijk blijkt deze voorwaarde voor lidmaatschap niet zo strikt gehandhaafd te worden. Medio 1998 waren 38 van de 46 leden van de NVGA volgens Certiva gecertificeerd. De niet-gecertificeerde bedrijven waren langer dan een jaar lid. Binnen de sector Composteren van de VVAV is de afspraak gemaakt dat alle bedrijven op 1 juli 1998 een volgens Certiva gecertificeerd milieuzorgsysteem moesten hebben. Verschillende bedrijven hebben dit echter nog niet.

algemene ledenvergadering van de vvav een voor alle leden geldende gedragscode opgesteld, waarin onder andere staat dat de leden geldende wettelijke en milieuhygiënische normen in acht zullen nemen.<sup>18</sup> Verder heeft de vvav een onderzoek laten uitvoeren naar de zorg voor de arbeidsomstandigheden binnen de branche met daarin aanbevelingen voor verbetering (vvav, 1996).

Textielvereniging KRL heeft namens de textielveredelingsbranche onderhandeld met de overheid over het terugdringen van de milieubelasting door de branche. De afspraken zijn vastgelegd in een convenant, op basis waarvan deelnemende bedrijven onder andere een bedrijfsmilieuplan opstellen waarin zij aangeven hoe de milieudoelstellingen zullen gaan realiseren en hoe zij milieuvoorschriften zullen naleven. Daarnaast heeft de brancheorganisatie door een extern adviesbureau een model voor een bedrijfsintern milieuzorgsysteem laten ontwikkelen, dat leden kunnen gebruiken om een milieuzorgsysteem op te zetten.

De invloed van de brancheorganisaties op de naleving van milieu- en arboregels door hun leden lijkt positief. Brancheorganisaties kunnen zelfregulering door hun leden stimuleren. Om die reden richt de overheid zich bij het doelgroepenbeleid en het afsluiten van milieu- en arboconvenanten dan ook op brancheorganisaties. Ook volgens de respondenten gaat van de inspanningen op het terrein van milieuzorg en zelfregulering van de brancheorganisaties een positief effect uit op het milieugedrag van de leden. Van Vugt en Boet (1994) en Bruinsma (1996) wijzen echter op een keerzijde. Volgens hen worden de brancheorganisaties in de afvalverwerking door enkele grote bedrijven gebruikt, om hun eigen belangen te behartigen ten koste van kleinere bedrijven in de branche. Dit zou betekenen dat de overheid soms niet meer weet met wie wordt onderhandeld: met de branche of met bepaalde bedrijven. Volgens Bruinsma hebben enkele afvalverwerkers die zijn veroordeeld voor zware milieudelicten, deel uitgemaakt van de besturen van brancheorganisaties die met overheden onderhandelden over nieuwe milieuregelingen. Op basis van dit onderzoek kunnen deze uitspraken noch worden weerlegd, noch worden bevestigd. Wel is er door het samengaan van enkele afvalverwerkers in de vna en de samenwerking van verschillende brancheorganisaties in de Afvalfederatie sprake van schaalvergroting, waardoor het moeilijker kan worden voor individuele bedrijven om het beleid van brancheorganisaties te beïnvloeden.

---

18. Niet duidelijk is in hoeverre deze bepaling wordt gehandhaafd en wat er gebeurt met bedrijven die deze normen overtreden.



### 9.2.3 *De klant is koning*

#### *Inleiding*

De directe zakelijke omgeving van een onderneming wordt gevormd door toeleveranciers, afnemers, vermogensverschaffers, verzekeraars, adviseurs en dergelijke. Dit zijn de contacten waarmee men dagelijks zaken doet. Deze partijen kunnen bepaalde wensen hebben of eisen stellen aan het regelnalevend gedrag van bedrijven. Deze wensen of eisen kunnen voor bedrijven een motief zijn om wettelijke voorschriften na te leven, het ontbreken van dergelijke wensen en eisen kan een gelegenheid scheppen voor ongestrafte overtreding. Er is dan immers geen sociale controle of sanctionering op naleving. De rol van deze partijen bij de problematiek rond de naleving van wettelijke voorschriften dient dan ook in deze beschouwing te worden betrokken. Het gaat dan met name om de wensen van klanten ten aanzien van milieuzorg en de naleving van milieuregels. Klanten kunnen bedrijven of consumenten zijn. De klanten van de onderzochte afvalverwerkende en textielveredelende bedrijven zijn altijd bedrijven. Bij afvalverwerking zijn dat vooral de leveranciers van afval, bij textielveredeling de afnemers van het product. Wel komen de producten van sommige textielveredelingsbedrijven uiteindelijk bij consumenten terecht. Consumenten kunnen vanuit hun zorg voor het milieu of de volksgezondheid bepaalde verwachtingen hebben ten aanzien van het milieugedrag van producenten. Zakelijke klanten kunnen bepaalde verwachtingen hebben van het milieugedrag van een bedrijf, omdat dit gedrag van het betreffende bedrijf ook van invloed kan zijn op het publieke imago van deze klant. Klanten zullen niet snel eisen stellen ten aanzien van de arbeidsomstandigheden, omdat dit vooral een bedrijfsinterne aangelegenheid is.<sup>19</sup>

#### *Milieuwensen van klanten*

De klanten van de afvalverwerkingbranche zijn doorgaans ontdoeners van afval (dus tevens de toeleveranciers). Daarbij kan een onderscheid gemaakt worden tussen primaire ontdoeners (de producenten van afval) en secundaire ontdoeners (inzamelaars of transporteurs). Daarnaast kunnen klanten ook afnemers zijn van gerecycled materiaal of andere voor hergebruik geschikte stoffen.

In hoeverre stellen ontdoeners milieueisen aan de verwerking van hun afval? Hierover lopen de meningen uiteen. Volgens sommige respondenten vindt er nauwelijks terugkoppeling plaats over de wijze van verwerking. Ontdoeners zouden verwachten van afvalverwerkers dat die hun afvalproblemen oplossen. Behalve naar het bezit van een vergunning, zouden ontdoe-

---

19. Een uitzondering betreft kinderarbeid of andere mensonterende werkomstandigheden. Maar deze zullen bij de onderzochte branches in Nederland niet snel voorkomen.

ners bij de keuze voor een afvalverwerker enkel naar het gehanteerde verwerkingstarief kijken. Tussen de verwerkers is veel concurrentie en daardoor kunnen bedrijven de neiging krijgen te 'klantvriendelijk' te worden. Ook de omgekeerde *incentivestructuur* – er wordt betaald voordat verwerking plaatsvindt – draagt er aan bij dat de ontdoener zich niet verantwoordelijk voelt voor de verwerking van zijn afvalstoffen. De ontdoener heeft zijn afval afgeleverd en een bedrag voor de verwerking betaald en hiermee is het probleem van de ontdoener opgelost. De ontdoener is vervolgens niet meer geïnteresseerd in de daadwerkelijke verwerking van dit afval. Controle op de overeengekomen verwerking vindt dan ook niet plaats (Arts e.a., 1998:68).

Vanuit een juridisch oogpunt kan dit leiden tot wanprestatie of zelfs oplichting. Hiervan was sprake in de casus AO2. Formeel hing de wijze van verwerking van een partij afvalstoffen door AO2 af van de daarvoor geldende voorschriften en hetgeen contractueel met de ontdoener was afgesproken. In de praktijk bepaalden vooral de daaraan verbonden kosten voor AO2 de wijze van verwerking. Het meest voordelig was de afzet in de land- of tuinbouw. Aanvankelijk kon AO2 sommige reststoffen zelfs verkopen als compost of meststof. Door de steeds strengere regelgeving en toenemende achterdocht van boeren nam de vraag naar producten van AO2 echter af. AO2 ging er toe over slib gratis aan boeren te verstrekken of zelfs een vergoeding voor afname te betalen. Afzet in de landbouw bleef goedkoper dan composteren en storten. Ook bepaalde de verwerkingscapaciteit de wijze van afzet. Gedurende bepaalde perioden werden er meer afvalstoffen aangevoerd dan er gecomposteerd konden worden. Het overschot werd dan afgezet in de landbouw.

De prijs die ontdoeners moesten betalen voor verwerking, werd berekend op basis van kosten voor transport, compostering en afvoer naar een erkende stortplaats. Een deel van deze kosten werd dus niet altijd gemaakt, maar wel in rekening gebracht. Volgens AO2 was de prijsafspraken meer een theoretisch berekend tarief dat niet in overeenstemming hoefde te zijn met de werkelijkheid. Vanwege deze werkwijze werd AO2 verdacht van oplichting en zijn verschillende klanten een civielrechtelijke procedure wegens wanprestatie tegen AO2 begonnen.

Andere respondenten wijzen erop dat met name grote, gerenommeerde bedrijven eisen dat degene die hun afval verwerkt zich daarbij aan de wet houdt en dat deze bedrijven dat zelf ook controleren. Met name de chemische industrie stelt hoge milieueisen aan de verwerking. Voor deze bedrijven heeft de continuïteit van de verwerking van hun afvalstromen en het instandhouden van een maatschappelijk verantwoord imago de hoogste prioriteit. Pas op de tweede plaats komt de prijs van de verwerking. Bepaalde afvalverwerkende bedrijven richten zich op dit topsegment in de markt. Gezien het negatieve imago van de branche, proberen zij zich te onderscheiden van andere

bedrijven door de milieuverantwoorde wijze van verwerken en de daarbij horende diensten en garanties. Een goed imago is voor deze bedrijven van belang voor het verkrijgen van opdrachten. Het is dan ook niet verbazingwekkend dat deze bedrijven voorop lopen voor wat betreft bedrijfsinterne milieuzorg en de naleving van milieuregels.

De positie van AN2 als koploper op het terrein van bedrijfsinterne milieuzorg en naleving van milieuregelgeving is volgens een directeur terug te voeren op marktgerichte overwegingen. Gezien de sterkere concurrentie, het gevoelige publieke imago van de branche en het strengere optreden van de overheid, heeft AN2 zich gerealiseerd dat een goed milieu-imago noodzakelijk is. Er is om die reden ook een milieuvriendelijk ogend logo ingevoerd.

AO1 is binnen de branche koploper op het terrein van bedrijfsinterne milieuzorg. De belangrijkste reden voor de grote inspanningen op het terrein van milieuzorg is gelegen in de klantenkring van AO1. De klanten van AO1 zijn veelal grote chemische concerns die grote waarde hechten aan hun imago. Deze bedrijven gaan voor wat betreft milieuzorg in toenemende mate eisen stellen aan toeleveranciers en afnemers. Hoewel uiteindelijk de prijs/kwaliteit nog steeds doorslaggevend is voor de keuze van een afvalverwerker, gaat milieuzorg volgens de directeur van AO1 een steeds belangrijker rol spelen. Het uitstralen van een milieuvriendelijk imago heeft daarom een belangrijke commerciële functie voor AO1. Daarnaast betekent het feit dat overheden en grote industriële bedrijven aandeelhouder zijn, dat AO1 niet alleen gaat voor winstmaximalisatie, maar ook voor kwaliteit en innovatie. Dat onderscheid wil AO1 ook aan de markt duidelijk maken. De directeur: 'Wij zijn een club die een goede prijs, maar ook een goed product wil bieden.' Het creëren van het imago van een betrouwbaar en kwalitatief hoogwaardig bedrijf betekent dat AO1 zich op het terrein van milieu en kwaliteit zichtbaar wil onderscheiden van andere afvalverwerkende bedrijven. AO1 wil koploper zijn op het terrein van milieuzorg, dat hoort ook bij de positie van het bedrijf binnen de branche. Bedrijfsinterne milieuzorg is dus een belangrijk PR-instrument. Het moet de klant de garantie geven dat zij niet negatief in de pers komt in verband met malafide verwerking van haar afval. Daarom hecht AO1 ook grote waarde aan certificering van het milieuzorgsysteem. Volgens AO1 geven de door haar verkregen certificaten een extra garantie dat bij de verwerking van afval aan de scherpste milieueisen en kwaliteitsnormen wordt voldaan.

Opvallend is dat de structurele zorg voor veiligheid en arbeidsomstandigheden vergeleken met milieuzorg achterblijft. Ten aanzien van de arbozorg mist men de externe prikkel van de klant.

De eisen van ontdoeners kunnen gezien worden als een motief om milieu-regels netjes na te leven. Daarnaast kan de aandacht van ontdoeners voor de wijze van verwerking ook de gelegenheid ontnemen om afval op een onwet-tige manier te verwerken. In het verleden waren ontdoeners volgens respon-denten niet erg geïnteresseerd in wat er met hun afval gebeurde. Degenen die bij een ontdoener belast waren met de afhandeling van afval waren veelal ondeskundige, ongeïnteresseerde en ongemotiveerde medewerkers. Dit gaf afvalverwerkers gelegenheid om afval ongestraft op een illegale of een andere wijze dan was overeengekomen te verwerken. Nu ontdoeners hebben ontdekt dat met afvalbeheersing veel kosten zijn te besparen en er professio-nelere mensen verantwoordelijk zijn voor de afgifte van afval, is de aanleve-ring bij afvalverwerkers aanzienlijk verbeterd. Door de betere aanlevering heeft de afvalverwerker ook minder gelegenheid het afval op ongewenste wijze te verwerken.

Tenslotte merkt een vertegenwoordiger van één van de brancheorganisa-ties op dat de afvalbranche zich heel bewust is van het gevoelige imago. Negatieve publiciteit geeft onrust binnen een bedrijf en leidt tot vervelende vragen van klanten. Daardoor kijken bedrijven wel uit om milieuovertredin-gen te plegen.

Ook voor de textielveredelingsindustrie geldt dat de eisen die klanten stel-len ten aanzien van het milieugedrag van een bedrijf een belangrijkste stimu-lans zijn voor naleving. Door de grote uiteenlopendheid van de producten in de textielveredelingsbranche – van batik voor de West-Afri-kaanse markt tot geavanceerd textiel voor industriële toepassingen – kent deze bedrijfstak veel verschillende soorten afnemers. Sommige van deze afnemers stellen eisen ten aanzien van de milieukwaliteit van het productie-proces van textielveredelingsbedrijven. Vooral bedrijven die voor de consu-mentenmarkt produceren krijgen te maken met milieukritische klanten. De afnemers van deze bedrijven zijn grossiers en groothandelaren die hechten aan een milieuvriendelijk imago. Zij hanteren milieuvriendelijkheid als ver-koopargument naar de consument. Imago-overwegingen kunnen daarom hier een belangrijke rol spelen bij de naleving van milieuregelgeving.

TN2 houdt zich bezig met het bedrukken en *finishen* van huishoudelijk textiel. Het doek dat het bedrijf produceert wordt onder andere gebruikt als tafelkleed, gordijnstof, meubelstof, douchegordijn en zonwering. Bij de goede naleving van milieuregels speelt het bedrijfsimago een belangrijke rol. De klanten van TN2 achten het van belang dat TN2 op milieuvriendelijke wijze en volgens de re-gels produceert. De klanten van TN2 leveren immers aan consumenten en die hechten hier belang aan.

Niet alleen certificering van het bedrijfsintern milieuzorgsysteem is een middel om zich vanuit milieuoogpunt positief te onderscheiden van andere bedrijven. Ook certificering van het product dient dat doel. Een productcertificaat moet garanderen dat een bepaald product, bijvoorbeeld een tot secundaire grondstof verwerkte afvalstof, aan bepaalde kwaliteitseisen voldoet. In sommige regelgeving is zelfs als voorwaarde voor toepassing vastgelegd dat bepaalde stoffen – bijvoorbeeld secundaire bouwstoffen – gecertificeerd moeten zijn. Maar productcertificaten kunnen ook een marketinginstrument zijn. Zo voldoet het compost van afvalverwerker AN3 aan het KIWA-keurmerk en de puingranulaten aan de eisen van de Stichting Kwaliteitsborging Korrelmix. Hiermee onderscheid AN3 zich van andere composteerdere en verwerkers van bouw- en sloopafval.

De meeste klanten van textielveredelingsbedrijven letten alleen op de milieukwaliteit van het product, niet van het productieproces. Om die reden hecht men wel belang aan het productcertificaat van Ökotex, maar minder aan iso-certificatie. Met name Duitse klanten stellen hoge milieueisen aan de milieuaspecten van het product. Alle producten moeten voldoen aan het Ökotex certificaat. De certificering vindt plaats door de *Deutsche Zertifizierungs-Stelle Ökotex*. Alle artikelen die in Duitsland verkocht worden en die verpakt zijn in kunststof, moeten bovendien voorzien zijn van *Der Grüne Punkt*. Wanneer klanten eisen stellen ten aanzien van de milieukwaliteit van het product, stellen textielveredelingsbedrijven op hun beurt ook weer eisen aan hun toeleveranciers.

Hieronder volgen nog enkele voorbeelden van de verschillende milieuwensen van klanten van textielveredelaars en hun invloed op regelnaleving.

TN1 is koploper op het terrein van de bedrijfsinterne milieuzorg. Het bedrijf wil echter een einde maken aan deze koppositie. De directie is zich namelijk gaan afvragen wat het bedrijf ermee opschiet koploper te zijn op het terrein van milieuzorg. TN1 is een relatief klein bedrijf en daarom kost het veel moeite om de koppositie te handhaven. Duidelijke voordelen zijn er voor het bedrijf echter niet. De klanten zijn niet geïnteresseerd in milieuzorg. Klanten zijn alleen geïnteresseerd in productkwaliteit. Daarom hebben alle producten van TN1 het Ökotex productcertificaat. Het productcertificaat geeft aan dat de verdeling van het textiel aan een bepaalde kwaliteit voldoet, maar het zegt niet over de wijze waarop het product tot stand is gekomen en of daarbij milieuregels worden nageleefd.<sup>20</sup> Vrijwel alle klanten vragen naar het Ökotex certificaat. Er heeft echter nog nooit een klant naar het milieuzorgsysteem gevraagd.

20. Volgens het milieujaarverslag van TN1 betekent het Ökotex certificaat dat de productiewijze, de gebruikte grondstoffen, de gebruikte chemicaliën en kleurstoffen niet milieubezwaarlijk zijn. Dit is echter mijns inziens niet juist. Een productcertificaat geeft doorgaans geen garanties over de productiewijze. Daarnaast weet TN1 van verschillende chemicaliën niet of ze milieubezwarend zijn.

De eisen die afnemers stellen aan het product zijn voor TN4 zeer belangrijk; zo ook de milieueisen. Amerikaanse afnemers mogen van hun overheid bepaalde stoffen niet gebruiken. Zij moeten een garantie geven dat de door hen gebruikte grondstoffen niet met bepaalde chemicaliën in aanraking zijn geweest. Nederlandse afnemers stellen vooral eisen aan de verpakking van het product; bijvoorbeeld geen folie of plastic, maar recyclebare materialen. Deze milieueisen van de afnemers bepalen daarmee ook het milieugedrag van TN4.

Wat betreft de toeleveranciers is het dikwijls omgekeerd. Dan stelt TN4 de milieueisen. De door het bedrijf gebruikte weefmachines worden bij een leverancier in België gekocht en daar neemt men het niet zou nauw met de eisen ten aanzien van geluidshinder. Deze machines voldoen niet aan de Nederlandse normen en daarom eist TN4 dat ze aangepast worden, zodat ze het geluidsniveau van tachtig decibel niet overschrijden.

Veel textielveredelingsbedrijven hebben buitenlandse klanten. Deze zijn doorgaans niet geïnteresseerd in de vraag of door hun leverancier in Nederland de milieuregels wel worden nageleefd. Voor sommige bedrijven geldt dan ook dat een slecht milieu-imago nauwelijks gevolgen heeft voor de afzet.

#### *De problemen van de klant oplossen*

In de afvalverwerkingbranche speelt nog een specifiek probleem dat samenhangt met de aard van de relatie met de klant. Milieuregels kunnen ook worden overtreden wanneer een afvalverwerker de problemen van een klant probeert op te lossen, of wanneer een eindverwerker moet opdraaien voor de fouten van een ontdoener. Volgens een afvalverwerker is niets zo frustrerend als: 'voor de rechter te moeten verschijnen terwijl je de problemen van een ander oplost.'

Afvalverwerking is per definitie probleemoplossing. Normaal gebeurt dit volgens de respondenten binnen de grenzen van de vergunning, maar er kunnen zich situaties voordoen waarbij een afvalverwerker besluit afval aan te nemen ondanks het feit dat dit formeel niet is toegestaan of tot onwettige situaties leidt. Soms wil men klanten niet teleurstellen. Hierboven is reeds besproken dat er in bepaalde perioden van het jaar sprake is van een overschot aan aanbod van afvalstoffen en dat er dan in strijd met de vergunning tot tijdelijke opslag wordt overgegaan. Ook worden afvalverwerkers regelmatig geconfronteerd met partijen afval waarin stoffen blijken te zitten die zij op grond van de vergunning niet mogen accepteren. Het is niet altijd mogelijk deze partijen terug te sturen naar de ontdoener. Dit probleem doet zich vooral voor bij de inzameling van scheepsafval. Schepen vertrekken na het afgeven van afval weer en wanneer dit afval niet te verwerken blijkt, dan is de ontdoener niet meer te achterhalen en zit de afvalverwerker met het probleem. De overheid bemoeit zich volgens een respondent te weinig met de

ontdoener van scheepsafvalstoffen. Ook de Algemene Rekenkamer (1996) en de Commissie Havenontvangstinstallaties (1998) signaleerden dit probleem.

Een respondent vertelde het volgende verhaal. Een afvalverwerkend bedrijf werd door een uitvoerende afdeling van een provincie benaderd voor de verwerking van een partij slib die niet aan de normen voldeed. Het bedrijf mocht het slib eigenlijk niet accepteren en verwerken en deelde de provincie dit ook mee. Na herhaald aandringen van de provincie accepteerde het bedrijf het slib toch maar. Vervolgens werd bij controle door de afdeling handhaving van de provincie proces-verbaal opgemaakt en werd de directeur in voorlopige hechtenis genomen.

Het kan gebeuren dat een ontdoener opzettelijk afval bij een afvalverwerker probeert kwijt te raken, waarvan hij weet dat de afvalverwerker het niet mag accepteren of kan verwerken. Mede om dit te voorkomen heeft de branche regels en procedures voor de acceptatie van afvalstoffen opgesteld. Afvalverwerkende bedrijven zijn zelf verantwoordelijk voor de controle van de aangeboden afvalstoffen. Wanneer later blijkt dat er afvalstoffen zijn verwerkt die niet hadden mogen worden geaccepteerd, is het afvalverwerkend bedrijf in overtreding. Ook op het terrein van de arbeidsomstandigheden kunnen overtredingen het gevolg zijn van fouten van de ontdoener van het afval.

Bij AN2 ontstond brand in een partij tijdelijk opgeslagen gevaarlijk afval. De oorzaak van de brand lag bij de aard van het aangeleverde afval, maar AN2 had wel in staat moeten zijn dit aan de bedrijfstak inherente risico goed te kunnen ondervangen. Volgens de milieuwethandhavers is AN2 hierin tekortgeschoten. Zo werd er bij de acceptatie niet goed gecontroleerd of de samenstelling van het aangeleverde afval wel overeen kwam met hetgeen de vrachtbrief van de aanbieder aangaf. Gezien de complexiteit van de aangeleverde partijen werd na de brand duidelijk dat er organisatorisch een en ander verbeterd moest worden. Bij de acceptatie van afval is AN2 na de brand zeer oplettend geworden. Zo ging er een gerucht dat er in een partij gevaarlijk afval Natrium zou zitten, hetgeen in strijd was met de vergunning. Medewerkers zijn toen samen met de milieuwethandhavers nog 's nachts op zoek gegaan naar het Natrium.

### *Conclusie*

Klanten kunnen een belangrijke invloed op het milieuregelnalevend van bedrijven hebben. Wanneer de klant belang hecht aan een goed milieu, heeft een onderneming een direct commercieel belang bij het ophouden van een milieuvriendelijk imago. Dit kan een belangrijk motief zijn om milieuvorschriften netjes na te leven. Daarnaast zijn afvalverwerkende bedrijven soms afhankelijk van de klant om de voorschriften na te kunnen leven.

#### 9.2.4 De rol van adviseurs

Behalve uit branchegenoten en klanten, bestaat het zakelijke netwerk van ondernemingen doorgaans ook uit allerlei externe adviseurs. Voor diverse problemen die bedrijven ontmoeten, wordt externe deskundigheid ingehuurd. Voor vrijwel alle facetten van de bedrijfsvoering kunnen ondernemingen te rade gaan bij grote *consultancy*bureaus of kleinere gespecialiseerde adviseurs. Het kan dan bijvoorbeeld gaan om juridisch, financieel, informatietechnologisch of milieukundig advies. Externe adviseurs leveren een grote verscheidenheid aan diensten. Milieukundige diensten betreffen onder andere het helpen bij het aanvragen van vergunningen, het uitvoeren van milieuaudits, het begeleiden van het opzetten en onderhouden van bedrijfsinterne milieuzorgsystemen, het ontwikkelen van methoden tot vermindering van de milieubelasting en het analyseren van monsters van bijvoorbeeld afvalwater of bodem. Vanwege de steeds strenger wordende milieuregelgeving, het beleid tot stimulering van bedrijfsinterne milieuzorg en het voortschrijdend inzicht in de gevolgen van industriële activiteiten voor het milieu, neemt de markt voor milieukundig advies alleen maar toe. Daarnaast stelt wet- en regelgeving in toenemende mate dat de kwaliteit van grond, afval en secundaire grondstoffen moet worden bepaald door een Sterlab-geaccrediteerd laboratorium.<sup>21</sup> Voor wat betreft arbeidsomstandigheden is een onderneming zelfs wettelijk verplicht om zich bij te laten staan door een Arbodienst.

Welke invloed heeft het werk van dergelijke adviseurs op de naleving van milieu- en arboregels door ondernemingen? Allereerst kan men een positieve invloed verwachten van adviseurs op regelnaleving. Dergelijke adviseurs zullen immers worden ingehuurd op het moment dat een onderneming een probleem heeft waarvoor zij niet de middelen of de expertise heeft om het op te lossen. Adviseurs worden ingehuurd met het oog op het verbeteren van de bedrijfsinterne milieu- of arbozorg en het verminderen van de negatieve gevolgen van de bedrijfsvoering voor milieu of arbeidsomstandigheden. Dit zal ook kunnen leiden tot een betere naleving van milieu- of arboregels. Soms zal een adviesbureau zelfs heel specifiek worden ingeschakeld om een einde te maken aan een overtredingsituatie. Kortom, externe adviseurs kunnen bedrijven de gelegenheid geven wettelijke regels na te leven, vooral wanneer regelovertreding het gevolg is van een incompetentie tot naleving (zie hoofdstuk 5).

In de literatuur is echter ook gewezen op de keerzijde van dergelijke adviesbureaus ten aanzien van regelnaleving. Advies kan ook betrekking hebben op het ontduiken van wettelijke verplichtingen of het effectief

---

21. Dit zijn laboratoria die op basis van bepaalde criteria erkend zijn door de Nederlandse stichting voor de erkenning van laboratoria (Sterlab).



afschermen van overtredingen, bijvoorbeeld door het valselijk laten opmaken van analyserapporten. Daarnaast kan het inschakelen van een gerenomeerd adviesbureau dienen als *window dressing*, om een respectabel imago te creëren en handhavende overheden het idee te geven dat de bedrijfsvoering conform de voorschriften geschiedt. Een adviesbureau kan dus ook gelegenheid geven tot regelovertreding.

Evenals bij de overheid, bestaat bij de werkzaamheden van adviseurs het gevaar van collusie en belangenverstrengeling. Hiervan is sprake bij een zodanig identificeren met de belangen van de opdrachtgever, dat aan de onafhankelijkheid van de dienstverlening van de adviseur getwijfeld moet worden.

In het onderzoek van de onderzoeksgroep Fijnaut ten behoeve van de parlementaire enquêtecommissie Opsporingsmethoden werd door Van de Bunt (1996) vastgesteld dat advocaten, notarissen en accountants verwijtbaar betrokken kunnen zijn bij de georganiseerde criminaliteit. Van de Bunt (1996:7) maakt een onderscheid in verwijtbare betrokkenheid in enge en in ruime zin. In enge zin betekent het de betrokkenheid in strafrechtelijke zin, bijvoorbeeld als medepleger, medeplichtige of heler. Van verwijtbare betrokkenheid in ruime zin is sprake wanneer de adviseur in de uitoefening van zijn beroep niet de nodige zorgvuldigheid in acht neemt ter voorkoming van misbruik van zijn beroepsuitoefening voor criminele doeleinden. De zorgvuldigheidsnorm gaat verder dan de strafrechtelijke en sluit aan bij bijvoorbeeld in gedragscodes geformuleerde voorschriften voor professioneel gedrag.

Over de betrokkenheid van de vrije beroepsgroepen en andere dienstverleners bij vormen van organisatiecriminaliteit is nog weinig bekend. Omdat organisatiecriminaliteit zich afspeelt in de zakelijke 'bovenwereld', valt een betrokkenheid juist daar te verwachten. Van den Anker (1999) heeft een uitgebreid onderzoek verricht naar de betrokkenheid van 'intermediaire organisaties' bij milieucriminaliteit. Onder intermediaire organisaties verstaat zij onder andere milieuadviesbureaus en laboratoria die diensten verrichten voor bedrijven. Van den Anker concludeert dat zowel laboratoria als adviesbureaus soms bewust meewerken aan milieucriminaliteit in het financiële voordeel van hun klanten. Uit het onderzoek blijkt verder dat de diepgang en de kwaliteit van door adviesbureaus verrichte diensten zich rechtsevenredig verhouden met de prijs die hiervoor wordt betaald. Een onderneming kan ervoor kiezen om een goedkope en dus weinig diepgaande dienst (analyse, *audit*, certificering, e.d.) af te nemen en proberen naar buiten toe de dienst als zeer waardevol uit te dragen. Bij een hoge prijs mag weliswaar verwacht worden dat het advies of de analyse diepgaand is, maar bestaat het risico dat de expertise van de adviseur wordt aangewend voor een advies dat de toets der betamelijkheid niet kan doorstaan. Kortom, 'wie betaalt, bepaalt' (Van den Anker, 1999).

De kans op verwijtbare of zelfs strafbare betrokkenheid bij delicten gepleegd door opdrachtgevers, hangt deels samen met kenmerken van het adviesbureau zelf. Bijvoorbeeld de bedrijfseconomische situatie, de deskundigheid en de integriteit van het betreffende bureau. Van den Anker (1999:344) legt zelfs een causale relatie tussen de economische situatie waarin intermediaire organisaties verkeren en de kans op regelovertreding. Daarnaast concludeert zij dat het maatschappelijk verantwoordelijkheidsgevoel van intermediaire organisatie niet altijd even sterk is, waardoor de kans op regelovertreding toeneemt. 'Intermediaire organisaties pleiten zichzelf vrij van hun betrokkenheid: zij analyseren slechts, zij geven slechts advies, zij zijn het niet die uiteindelijk de kraan opendraaien of het afval illegaal dumpen of laten storten.' (Van den Anker, 1999:348). Het risico van verwijtbare betrokkenheid hangt verder samen met de aard en de wensen van de opdrachtgever. Betreft het een belangrijke opdrachtgever, dan is men wellicht bereid verder te gaan met de dienstverlening om deze goede klant te behouden. Ook de aard van de opdracht is bepalend. Directe opdrachten aan laboratoria zijn bijvoorbeeld extra fraudegevoelig omdat opdrachtgevers monsters in die gevallen zelf bij het laboratorium brengen, zelf bepalen op welke parameters geanalyseerd dient te worden en zelf de analysemethode opgeven. In dergelijke gevallen nemen laboratoria doorgaans de opdracht zonder verdere vragen gewoon aan, waarmee ze zich volgens Van den Anker (1999:346) onverantwoordelijk opstellen.

In de casestudies zien we beide rollen van externe adviseurs terug: de adviseur als facilitator van regelnaleving en de adviseur als facilitator van regelovertreding. Facilitator van regelnaleving zijn vooral de adviseurs die ondernemingen helpen bij het opzetten en implementeren van bedrijfsinterne milieu- en arbozorgsystemen. Ook kunnen externe adviseurs worden ingeschakeld voor het uitvoeren van *audits* of andere controles op de naleving van bedrijfsinterne of externe voorschriften. Vaak geschieden deze controles in het kader van de milieu- of arbojaarverslaglegging.

Ter ondersteuning van de bedrijfsinterne milieuzorg heeft TN4 een extern adviesbureau in de arm genomen. Het bureau heeft allereerst een *milieuaudit* bij het bedrijf uitgevoerd. Daarna is men begonnen met het opstellen van een milieuhandboek dat de basis van het milieuzorgsysteem vormt. In het handboek worden de verschillende procedures vastgelegd.

Een extern adviesbureau heeft geconcludeerd, dat de door AN3 gevolgde procedures voor acceptatie, registratie en controle van afvalstoffen overeenstemmen met de voorschriften in de Afvalwetvergunning, de Wet Milieubeheer en met de bedrijfsinterne richtlijnen. Het bureau voert onaangekondigd gemiddeld elf keer per jaar een controle uit op de acceptatie-, registratie- en controleprocedures van AN3. De resultaten worden gemeld in het milieujaarverslag van AN3.

Hierboven werd uit de literatuur afgeleid dat externe adviseurs ook kunnen worden ingeschakeld ter afscherming van overtredingen of op andere wijze verwijtbaar betrokken kunnen worden bij onrechtmatigheden. Zij zijn dan bewust of onbewust facilitator van regelovertreding. Ook hiervan komen we in de casestudies voorbeelden tegen.

Voor het analyseren van monsters en het meten van geuremissie werden door AO2 verschillende gerenommeerde onderzoeksbureaus ingehuurd. Het is opvallend dat de resultaten van dergelijke analyses vrijwel altijd gunstig voor AO2 uitvielen. Dit kan natuurlijk betekenen dat alles binnen de normen viel, maar uit contra-expertiseonderzoeken van even gerenommeerde bureaus bleek vaak het tegendeel. De bureaus bleken ver te willen gaan in de dienstverlening voor AO2. Een bureau voerde een analyse opnieuw uit omdat de uitkomst van de analyse AO2 niet beviel. Voor deze heranalyse verstrekte AO2 een nieuw monster dat naar eigen zeggen afkomstig was van dezelfde partij slib als het eerste monster. De analyse viel nu wel gunstig uit. Een ander bureau verrichtte een onderzoek naar de geuremissie van AO2. Tegen de afspraak met omwonenden in, had het bureau de meetresultaten niet vergeleken met de vergunde normen. Pas na herhaald verzoek leverde het bureau de volledige toets van de meetresultaten aan de vergunningsnormen. AO2 bleek bij geen van de metingen de normen na te komen.

De stankoverlast en milieuovertredingen leidden ertoe dat in de jaren tachtig de relatie tussen AO2, omwonenden en de provincie erg slecht was geworden. Om het contact met de omgeving en de overheid – en daarmee het imago van het bedrijf – te verbeteren, huurde AO2 enkele adviseurs in. De eerste was een ex-journalist die het imago van AO2 in de media moest opvijzelen. Daarnaast werd een landelijk bekende hoogleraar ingehuurd om de relatie met de provincie te herstellen. Deze hoogleraar was tevens prominent lid van dezelfde politieke partij als de milieugedeputeerde van de provincie.

Daarnaast heeft AO2 twee ex-ambtenaren ingeschakeld om enkele milieutechnische werkzaamheden te verrichten. Dit betrof een voormalig hoofd van het laboratorium van de provinciale milieudienst en de voormalig adjunct-directeur van de provinciale Waterstaat. Beiden waren als ambtenaar betrokken bij het toezicht op de naleving van de milieuvergunningen door AO2.

Wellicht de belangrijkste externe adviseurs voor AO2 waren de advocaten die het bedrijf inschakelde om alle juridische procedures die het bedrijf aanspande of die tegen het bedrijf werden aangespannen tot een goed einde te brengen. Vaste advocaat voor bestuursrechtelijke zaken was een hoogleraar milieurecht. In de strafzaken lieten de verdachten van AO2 zich bijstaan door specialisten op het terrein van het economisch strafrecht. Eén van hen is één van de bekendste pleiters op het terrein van het milieustrafrecht.

Deze milieutechnische, politieke en juridische zwaargewichten stelden AO2 in staat normen op de haar gewenste wijze uit te leggen en wanneer dat niet lukte sanctionering van overtreding te voorkomen. Zij waren dus noodzakelijk voor de voortzetting van de wijze van werken van AO2.

De vraag kan gesteld worden in hoeverre de adviseurs verwijtbaar betrokken waren bij de illegale praktijken van AO2. In het strafrechtelijke onderzoek naar de zaak AO2 werden de adviseurs van het bedrijf niet verdacht van enige vorm van strafbare betrokkenheid. Wel zijn er vraagtekens gezet en te zetten bij de zorgvuldigheid van sommige adviseurs. Wat te denken van een hoogleraar die zich wegens zijn goede naam en politieke contacten laat inhuren om het imago van het bedrijf bij de overheid op te vijzelen? En wat te denken van een milieutechnisch onderzoeksbureau dat een heranalyse uitvoert op basis van een nieuw monster dat nu wel aan de normen blijkt te voldoen, maar waarvan men niet controleert of het wel afkomstig is van dezelfde partij slib? Uiteraard zal een dergelijk bureau erop wijzen dat men geen controle heeft over de monsterneming, dat de opdrachtgever aangeeft welke parameters dienen te worden geanalyseerd, dat een dergelijke praktijk heel gebruikelijk is en dat men niet de verantwoordelijkheid van controleur heeft. Gelet op de kennis en ervaring van het bureau en de reputatie van AO2, had men echter kunnen verwachten dat het tweede monster feitelijk afkomstig was uit een andere partij slib en dat AO2 het analyserapport onjuist zou kunnen gebruiken. Het opsporingsteam had bovendien het sterke vermoeden dat analyserapporten door het onderzoeksbureau waren vervalst, maar had hiervoor geen harde bewijzen. Een onderzoek hiernaar is er door tijdgebrek niet gekomen. Wel trok de Raad voor Accreditatie in dit geval, op basis van de aanwezige maar onvolledige informatie, de voorlopige conclusie dat wellicht niet voldaan werd aan de eisen voor de Sterlaberkenning.<sup>22</sup>

TCR had twee commissarissen met een buitengewoon respectabele reputatie: een oud-topambtenaar van de gemeente Rotterdam (tevens achterbuurman van de Minister van Verkeer en Waterstaat) en een oud-topman van een groot bedrijf uit de Rotterdamse haven. Verder onderhield TCR nauwe contacten met een accountant en een advocaat die tevens lid was van de Eerste Kamer. TCR liet het overleg met de verschillende departementen over aan deze commissarissen en adviseurs. Daarmee creëerde het bedrijf een respectabel imago.<sup>23</sup> Een familielid van één van de commissarissen vervulde tezamen met een accountant een belangrijke rol in het adviseren en *coachen* van TCR. Gezien de misstanden bij TCR roepen Eshuis en Van den Berg (1996:59) de vraag op waar de verantwoor-

---

22. Wettelijke regelingen, waaronder het BOOM, schrijven voor dat bepaalde analyses alleen mogen worden verricht door laboratoria die op basis van bepaalde criteria erkend zijn door Nederlandse stichting voor de erkenning van laboratoria (Sterlab).

23. Tweede Kamer, 1996–1997, 24 791, nrs. 3–4.

delijkheid van adviseurs voor het bedrijf eindigt. Ook in de media is deze vraag herhaaldelijk gesteld.

In de zaak AO3 hebben niet zozeer externe adviseurs, als wel de kredietverschaffers een dubieuze rol gespeeld. De eigenaren van AO3 hadden geld nodig voor de bouw van de slibverwerkingsfabriek. De bouw van de slibverbrandingsinstallatie is mede gefinancierd door enkele banken. De financieringsconstructie was zo bedacht dat de banken de werkelijke bouwkosten zouden financieren en dat er een bepaald bedrag aan eigen vermogen als zekerheid voor de banken zou worden ingebracht. De eigenaren van AO3 beschikten echter niet over eigen vermogen of wilden dit niet investeren. In overleg met de banken werd daarom een constructie bedacht waarin werd voorgedaan alsof de bouw een bepaald bedrag zou kosten dat neerkwam op de werkelijke bouwkosten plus het gevraagde bedrag aan eigen vermogen. Op basis van dit bedrag werd de vergoeding van het waterschap bepaald. Het verschil tussen de werkelijke en de opgegeven bouwkosten werd aangeduid als 'projectwinst' en via de vergoeding voor de verwerking van het slib feitelijk door de waterschappen betaald. Aangezien de waterschappen hiervan niet op de hoogte waren, kwalificeert het Openbaar Ministerie deze constructie als oplichting. Het waren de adviseurs van de banken die deze constructie hadden bedacht. In eerste aanleg werden de eigenaren van AO3 echter vrijgesproken van oplichting. Het Openbaar Ministerie is hier tegen in hoger beroep gegaan. De uitslag hiervan was ten tijde van het afronden van dit onderzoek nog niet bekend.

Voor het opstellen van een bedrijfsmilieuplan heeft TO1 een extern adviesbureau in de arm genomen. TO1 levert de noodzakelijke gegevens, het adviesbureau stelt het bedrijfsmilieuplan op. De gemeente is niet tevreden over de rol van het bureau. Het bureau zegt het bedrijf te stimuleren de milieuregelgeving na te leven, maar komt in werkelijkheid te veel op voor het belang van het bedrijf. De gemeentelijke handhaver heeft het gevoel dat het bureau TO1 teveel afschermt.

Op grond van art. 14 van de Arbowet zijn bedrijven verplicht zich bij het arbeidsomstandighedenbeleid te laten bijstaan door een Arbodienst. Het verlenen van bijstand bij de uitvoering van verplichtingen op grond van deze wet houdt in elk geval in het verlenen van medewerking aan het verrichten en opstellen van de risico-inventarisatie en -evaluatie, alsmede de bijstand bij de begeleiding van werknemers die door ziekte niet in staat zijn hun arbeid te verrichten. Tevens is de Arbodienst belast met het uitvoeren van het arbeidsgezondheidkundig onderzoek en het houden van een arbeidsomstandighedensprekbeurt.

Over de Arbodiensten zijn bij de onderzochte bedrijven wisselende geluiden te beluisteren. Conform de wet houden de Arbodiensten zich vooral bezig met het ziekteverzuim, maar hun overige activiteiten variëren. Bij TN1 bijvoorbeeld werd door de Arbodienst niet of nauwelijks geadviseerd over de arbozorg, de Arbodienst houdt zich alleen bezig met ziekteverzuim. Ook bij TO1 draagt de Arbodienst zorg voor de uitvoering van het verzuimbeleid, maar daarnaast heeft de Arbodienst een risico-inventarisatie en -evaluatie uitgevoerd. Bij AO2 heeft een Arbodienst bij alle bedrijfsvestigingen risico-inventarisatie en -evaluaties verricht.

#### 9.2.5 Conclusie

Bij prikkels uit de omgeving die het milieu- en arbogedrag van onderneming beïnvloeden, wordt vaak gedacht aan de bestuurlijke omgeving. Het doel van milieu- en arboregelgeving en handhaving daarvan is dan ook dit gedrag van normadressaten te beïnvloeden. Deze paragraaf heeft laten zien dat ook de invloed van de zakelijke omgeving op het regelnalevend gedrag van ondernemingen bijzonder sterk kan zijn. Vooral de wensen van klanten ten aanzien van het milieugedrag van ondernemingen kunnen een belangrijk motief zijn wettelijke milieuvoorschriften na te leven. Voor de naleving van arbovoorschriften geldt dit minder, arbeidsomstandigheden worden meer gezien als een bedrijfsinterne aangelegenheid. De milieuwensen van klanten verschillen echter nog al. Zowel voor de afvalverwerkingbranche als voor de textielveredelingsindustrie geldt dat er klanten zijn die geen enkele interesse tonen voor de milieuaspecten van de bedrijfsvoering maar alleen letten op de prijs en dat er klanten zijn die vanwege imago-overwegingen veel belang hechten aan bedrijfsinterne milieuzorg en normconforme productie. In dit laatste geval is milieuregelnaleving een marketingargument. Vooral deze klanten worden bediend door de regelnalevers. Indifferentie van klanten ten opzichte van regelnaleving geeft gelegenheid tot overtreding.

Daarnaast kunnen kenmerken van een branche of markt motief of gelegenheid geven tot regelnaleving én -overtreding. Deze kenmerken kunnen gelegen zijn in de structuur, de cultuur en de regulering van de branche. In elke markt of branche is sprake van regelnaleving en regelovertreding bevorderende en belemmerende factoren, echter niet altijd in dezelfde mate of van dezelfde aard. In de afvalverwerkingbranche was zeker in het verleden sprake van factoren die gelegenheid gaven tot regelovertreding, zoals een cultuur van niet-naleving en gebrekkige regulering. Door de herstructurering, schaalvergroting en professionalisering is deze cultuur aan het veranderen. In de textielveredelingsindustrie zijn het wellicht de voor de branche kenmerkende gevoeligheid voor conjunctuurschommelingen, de economische recessie en de nauwe relaties met bestuurlijke overheden die gelegen-

heid of motief geven tot overtreding van milieu- of arboregels.

In principe hebben alle bedrijven in een branche te maken met dezelfde regelovertreding belemmerende en bevorderende factoren. Doordat bedrijven verschillende marktposities hebben en in verschillende deelmarkten actief zijn, kan de kracht van deze factoren echter wel variëren. Verder kunnen brancheorganisaties een belangrijke stimulerende rol spelen bij bedrijfsinterne milieu- en arbozorg en daarmee bij de naleving van milieu- en arboregels.

Tenslotte kunnen allerlei externe adviseurs een rol spelen bij het milieu- of arboregelnalevend gedrag van ondernemingen. Deze rol heeft echter een tweezijdig karakter: adviseurs kunnen zowel facilitator zijn van regelnaleving als van regelovertrading. Zij kunnen door hun dienstverlenende activiteiten een onderneming gelegenheid geven regelgeving beter na te leven, maar kunnen bedrijven ook adviseren hoe zij regelgeving kunnen ontduiken of met hun dienstverlening bedrijven de gelegenheid geven regelovertrading af te schermen. In de praktijk zien we beide rollen van adviseurs bij naleving of overtreding van wettelijke regels door hun cliënten terug.

### 9.3 DE SOCIALE OMGEVING

#### 9.3.1 Inleiding

Een bedrijf functioneert niet alleen in een zakelijke en bestuurlijke omgeving, maar ook in een sociale omgeving. Onder sociale omgeving worden hier begrepen die partijen die niet een bepaalde zakelijke of bestuurlijke relatie met een bedrijf onderhouden, maar voor wie de activiteiten van een bedrijf wel gevolgen hebben. Vaak gaat het dan om organisaties die bepaalde groepen belanghebbenden (*stakeholders*) vertegenwoordigen en ten opzichte van wie het bedrijf een bepaalde maatschappelijke verantwoordelijkheid heeft. Dit zijn bijvoorbeeld omwonenden, vakbonden, consumentenorganisaties en andere belangengroepen. Ten aanzien van de milieubelasting en de naleving van milieuregelgeving gaat het vooral om omwonenden en milieugroeperingen, ten aanzien van arbeidsomstandigheden vooral om vakbonden.

‘Bij het tot uitdrukking brengen van maatschappelijke wensen ontstaan er vaak actiegroepen die hun eisen naar voren brengen, meestal een beroep doen op de media om deze eisen kenbaar te maken. Geen enkele organisatie kan deze eisen negeren. Integendeel, als blijkt dat die eisen gerechtvaardigd zijn, dient hierop zoveel mogelijk te worden ingespeeld.’ (Keuning en Eppink, 1993:340)

De sociale omgeving kan bepaalde verwachtingen hebben of zelfs eisen stellen ten aanzien van de milieubelasting of arbeidsomstandigheden van een onderneming. Deze eisen kunnen een motief zijn om regels na te leven of de gelegenheid wegnemen deze ongezien te overtreden. Klachten van omwonenden over geur- en geluidsoverlast of de volksgezondheid en klachten van milieugroeperingen over milieuvervuiling kunnen voor bedrijven bijvoorbeeld een belangrijke prikkel zijn tot het nemen van milieumaatregelen en daarmee tot het naleven van milieuregels. In deze paragraaf wordt daarom gekeken naar de invloed van wensen en/of acties van omwonenden en belangengroeperingen op de naleving van milieu- en arboregels door afvalverwerkende en textielveredelende bedrijven.

### 9.3.2 *Omwonenden en belangenorganisaties*

#### *Inleiding*

In feite oefent de sociale omgeving van een onderneming controle uit op de onderneming. Omwonenden controleren of een bedrijf geen geur- of geluidsoverlast veroorzaakt en daarmee controleren zij mede of een bedrijf de geur- en geluidvoorschriften in de vergunning naleeft. Milieugroeperingen controleren of bepaalde ondernemingen het milieu niet op onverantwoorde wijze belasten of verontreinigen. Vakbonden kunnen controleren of de arbeidsomstandigheden van een onderneming acceptabel zijn. De mate van sociale controle door de sociale omgeving kan per ondernemingen sterk verschillen en hangt onder andere af van de locatie van een onderneming en de aard van de onderneming. Een onderneming die is gevestigd op een industrieterrein zal minder te maken krijgen met de wensen van omwonenden dan een onderneming die is gevestigd in een woonwijk. Chemische bedrijven of bedrijven die met radioactieve stoffen werken kunnen op meer belangstelling van milieugroeperingen rekenen dan andere bedrijven.

De sociale omgeving kan op verschillende wijzen druk uitoefenen op ondernemingen om een einde te maken aan regelovertreding. Omwonenden kunnen klachten over een bedrijf indienen bij het bevoegd gezag met het verzoek tot optreden, ze kunnen juridische acties instellen, ze kunnen protesten houden bij bijvoorbeeld de bedrijfspoort en kunnen buurtcomités en actiegroepen oprichten. Milieugroeperingen kunnen allerlei protestacties houden om aandacht van de media te krijgen en ook juridische acties instellen.

Omwonenden kunnen overigens ook bedrijven zijn. Op het bedrijfsterrein van AN2 deed zich bijvoorbeeld een incident voor, waarbij sprake was van een stof- en stoomuitstoot bij de thermische bodemreiniginginstallatie. De stofoverlast werd veroorzaakt doordat er zoveel kluiten gedroogde grond uit de aanvoertrommel vielen, dat de installatie die de grond nat moet houden het niet meer



aankon. Daardoor kon de grond gaan verstuiven. Het incident heeft geleid tot een klacht van een naburig bedrijf.

#### *Sociale omgeving en de afvalverwerkingbranche*

Vanaf de jaren tachtig ontstond er in de Nederlandse samenleving een sterke morele verontwaardiging over de milieuvervuiling (en daarop volgende grote milieustrafzaken) van enkele afvalverwerkende bedrijven (Brants en De Roos, 1984; Brants en Brants, 1991). Bij deze zaken kwam aan het licht dat een woonwijk in Lekkerkerk op 1651 illegaal gestorte vaten chemisch afval was gebouwd, dat door het bedrijf Uniser grote hoeveelheden gevaarlijk afval illegaal op de oppervlaktewateren in het Rijnmondgebied waren geloosd, dat afvaltransporteurs Kemp en Zegwaard zonder vergunning grote hoeveelheden gevaarlijke afval bij een Waals dorpje hadden gestort en dat TCR met subsidie van de overheid jarenlang gevaarlijke afvalstoffen in de Rotterdamse haven heeft geloosd. Toch houden de grote milieubelangenorganisaties – zoals Milieudefensie, Greenpeace en de Stichting Natuur & Milieu – zich niet in het bijzonder bezig met de afvalverwerkingbranche. Alleen in individuele gevallen komen zij wel eens in actie tegen een individueel bedrijf. Een milieubelangengroep die zich wel in het bijzonder richt op afvalverwerking is de Stichting Afval en Milieu. Deze actiegroep trekt vooral ten strijde tegen de milieuverontreiniging door afvalverbrandingsinstallaties. Zo deed de Stichting in 1995 samen met Greenpeace aangifte van overtreding van emissievoorschriften door de afvalverbrandingsinstallaties van AVR en AVIRA, waarbij zij de officier van justitie tevens verzochten een strafrechtelijk onderzoek in te stellen.<sup>24</sup>

Het zijn vooral omwonenden die sociale controle uitoefenen op het milieugedrag van afvalverwerkingsbedrijven. De mate waarin dat gebeurt hangt af van de aard van de afvalverwerkende activiteiten en van de locatie van een bedrijf. Omwonenden klagen bijvoorbeeld nog al eens over geuroverlast door stortplaatsen of composteerinrichtingen. Bij de verbranding van slib of verontreinigde grond kan sprake zijn van stofoverlast. Afvalverbrandingsinstallaties veroorzaken door hun hoge schoorstenen niet zozeer overlast, maar omwonenden hebben zich de laatste jaren wel herhaaldelijk zorgen gemaakt over eventuele risico's voor de volksgezondheid, met name betreffende de uitstoot van dioxinen.

Ook in de casestudies laten omwonenden zich niet onbetuigd over de overlast die door sommige afvalverwerkende installaties wordt veroorzaakt.

Een direct gevolg van de verwerking van zuiveringslib en gft-afval door AO2 was ernstige stankoverlast. Al jaren waren er veel klachten van omwonenden

---

24. Het Financieel Dagblad, 28-2-1995.

over stankoverlast van AO2. In 1994 kwamen er maar liefst 1100 klachten over de hoofdvestiging van AO2 binnen bij de provinciale milieuklachtentelefoon. Ook over de andere vestigingen van AO2 werd veel geklaagd. Omwonenden klaagden over hoofdpijn, keelpijn en tranende ogen; astmatische mensen hadden herhaaldelijk aanvallen; bovendien deden zich klachten voor van misselijkheid, duizeligheid, benauwdheid en kortademigheid. Een onderzoeksrapport maakte zelfs melding van 'het zwaar geestelijk en lichamelijk lijden' van omwonenden.<sup>25</sup> In opdracht van de provincie is een Telefonisch Leefonderzoek uitgevoerd onder inwoners van verschillende gemeenten rondom de hoofdvestiging van AO2. In dit gebied was volgens het onderzoeksverslag sprake van een ernstige belasting door stank. Ruim 80% van de respondenten die 'hinder' of 'ernstige hinder' ondervond, noemde AO2 als bron van de overlast.

Als oorzaak van de overlast wees AO2 altijd op incidentele oorzaken als calamiteiten en weersomstandigheden. De verdeling van de bij de milieuklachtentelefoon ontvangen klachten over de dagen in het jaar laten echter zien dat de stankoverlast een structureel karakter had en zich niet alleen voordeed bij calamiteiten of bepaalde uitzonderlijke weersomstandigheden.

De overlast werd vooral veroorzaakt door de opslag en verwerking van afvalstoffen in de buitenlucht. Hoewel er in de loop der jaren wel diverse opslagbuffers en hallen waren gebouwd, bleef AO2 meer afval aannemen dan men in de buffers en hallen kon opslaan en verwerken. Ook de verwerking binnen de hallen veroorzaakte overlast, doordat men de deuren van de hallen regelmatig liet openstaan, de hallen vol zaten met scheuren en gaten en de biofilters voor de af te zuigen lucht niet goed werkten.

Al vanaf begin jaren tachtig voerden omwonenden actie tegen de stankoverlast van AO2. Midden jaren tachtig bundelden alle tot dusverre afzonderlijk actieve particulieren, dorpsverenigingen en wijkraden zich in het 'Milieuplatform AO2'. Het platform bracht een zwartboek uit, organiseerde een protestfietstocht, hing biljetten achter de ramen en spande processen aan. Het platform werkt daarbij samen met de provinciale Milieufederatie. De twee groeperingen wonnen een eind jaren tachtig tegen AO2 aangespannen kort geding waarbij AO2 een rechterlijke dwangsom kreeg opgelegd om zich aan de voorschriften in de hinderwetvergunning te houden. Verder dienden omwonenden en milieugroepen bezwaar en beroep in tegen elk besluit tot vergunningverlening aan AO2.

---

25. Ruim 60% van de ondervraagde omwonenden bleek regelmatig gedwongen te zijn de ramen dicht te houden wegens de stank. 17% nam in verband met de geuroverlast van AO2 liever geen vrienden en bekenden mee naar huis. Voor omstreeks een derde van de ondervraagden gold dat hun humeur te lijden had onder de kwalijke dampen, dat hun nachtrust erdoor werd verstoord of dat ze er regelmatig misselijk van werden.

Ook een ander composteerbedrijf veroorzaakte in haar beginperiode veel stankoverlast. Omwonenden klaagden hier veel over. De aandeelhouders van dit bedrijf, veelal overheden, waren hier niet blij mee. Het bedrijf heeft dan ook veel geïnvesteerd in onderzoek, technische maatregelen en bedrijfsinterne milieuzorg om de stankoverlast tegen te gaan en de geurvoorschriften na te leven. Uiteindelijk heeft het een jaar geduurd om alle problemen met betrekking tot de stankoverlast onder de knie te krijgen; het bedrijf heeft letterlijk moeten leren composteren. Een moeilijk moment in dit proces trad op nadat het bedrijf krachtiger ventilatoren had laten plaatsen voor het afzuigen van lucht. Het bedrijf had hiervoor enige tijd stil gelegen. Doordat het afval gedurende die tijd had liggen rotten en die lucht niet werd afgezogen, veroorzaakte de opstart een korte, hevige geuremissie. De eerste week na de opstart kwamen bij de provincie tachtig klachten binnen. Dit gebeurde net op een moment dat het composteerbedrijf omwonenden had uitgenodigd voor een voorlichtingsbijeenkomst over de genomen maatregelen. Volgens de directeur leidde dit tot emotionele toestanden: 'het leek wel of ze me wilden lynchen.' Uiteindelijk kreeg het composteerbedrijf een dwangsom van anderhalf miljoen gulden opgelegd. De provincie had geen vertrouwen meer in de plannen van het bedrijf om stankoverlast tegen te gaan. Volgens de directeur lieten de resultaten van het verbeteringsprogramma zo lang op zich wachten omdat de medewerkers er eerst mee moesten leren werken. De provincie gaf wel de maximale begunstigingstermijn voor de dwangsom: zes maanden. Volgens de directeur gold de dwangsom eerder als stok achter de deur voor het verbeterprogramma. Ook had de dwangsom een symbolische betekenis: de gedeputeerde wilde omwonenden laten zien dat er wat gebeurde. Het bedrijf heeft bezwaar gemaakt tegen de dwangsom en de provincie heeft de dwangsom ingetrokken toen de biofilters afdoende werkten. Het resultaat is dat er vrijwel geen stankoverlast meer is.

Bij de verbranding van zuiveringslib door  $\text{AO}_3$  kwam een grote hoeveelheid stof vrij die niet alleen leidde tot technische mankementen en ongezonde arbeidsomstandigheden, maar ook veel stof- en stankoverlast veroorzaakte voor de omgeving. Dit leidde tot vele klachten van omwonenden bij de provincie. Over geen enkel ander bedrijf kwamen zoveel klachten binnen bij de provincie.

#### *Sociale omgeving en de textielveredelingsindustrie*

In de textielveredelingsbranche zijn er veel oude bedrijven die vroeger aan de rand van stad of dorp waren gevestigd, maar er nu middenin liggen. De aard van het productieproces van textielveredelingsbedrijven leidt tot geur- en geluidsoverlast. Vroeger werd dit door omwonenden meer getolereerd dan tegenwoordig. Stank en lawaai van de fabriek betekende brood op de plank.

Met name de bedrijven die al meer dan een eeuw in een dorp of stad zijn gevestigd, zijn duidelijk geworteld in de lokale gemeenschap. Vele inwoners van het dorp of de stad werken bij het bedrijf, hebben bij het bedrijf gewerkt of hebben familie die bij het bedrijf werkt. Tegenwoordig is het merendeel van de omwonenden echter niet meer financieel afhankelijk van de textielveredelingsbedrijven. Bovendien woont er de laatste jaren rondom de bedrijven meer 'import': mensen van buiten het dorp of de stad die de overlast niet gewend zijn en niet accepteren. Omwonenden zijn de laatste decennia daarom mondiger geworden en klagen meer over geur- en stankoverlast door het textielveredelingsbedrijf in de buurt. Ook milieugroeperingen zijn zich met de bedrijfstak gaan bezighouden. Zoals beschreven in hoofdstuk 8, heeft dit in sommige gevallen geleid tot conflicten met de gemeente.

In het verleden was TN2 gevestigd in een pand midden in het centrum van een gemeente. Dit veroorzaakte veel overlast voor de omgeving. In de jaren zeventig is het bedrijf verhuisd naar een nieuwe locatie op een industrieterrein. Het industrieterrein ligt echter tegen een woonwijk aan en ook na de verhuizing ontving TN2 regelmatig klachten van omwonenden over stankoverlast. Daarnaast maakten omwonenden zich zorgen over de mogelijke schadelijkheid voor de volksgezondheid van de door het bedrijf geëmitteerde stoffen. Om deze reden zijn er door bewoners bedenkingen ingebracht tegen het ontwerpbesluit tot verlening van een nieuwe milieuvergunning aan TN2. Klachten van omwonenden over stankoverlast waren volgens de bedrijfsleider niet altijd juist. Vaak bleek de stank afkomstig van een ander bedrijf. Eenmaal kwam er een klacht over stankoverlast terwijl het bedrijf was gesloten. Sinds TN2 is overgegaan op een bedrijfsproces waarbij geen terpentijn gebruikt wordt, zijn er geen klachten van omwonenden meer binnengekomen.

De locatie van TN3, midden in het centrum van een middelgrote stad, heeft ertoe bijgedragen dat het bedrijf maatregelen ging treffen om de milieuoverlast terug te brengen. Met name geur- en geluidsoverlast waren vroeger een probleem voor omwonenden. Toch heeft TN3 zelden klachten van omwonenden ontvangen over overlast. Het hoofd van de afdeling Milieu & Arbo kan zich slechts twee klachten herinneren. De klachten kwamen van omwonenden uit de woonwijk vlak naast TN3. Het hoofd van de afdeling Milieu & Arbo begrijpt zelf niet dat de mensen die pal naast het bedrijf wonen het daar zo lang hebben uitgehouden. De woningen kijken uit op een 25 meter hoge fabriekshal. Boven in deze hal stond een stoomverwarming. In de stoomleidingen zaten stoompotten die regelmatig kapot gingen. Wanneer deze stoompotten kapot gingen maakten ze zeer veel lawaai, vooral in de vorm van harde knallen. Jarenlang knapten en knalden deze apparaten vanwege het hete stoom. Een bewoonster klaagde omdat de knallen haar zieke dochter op zolder 's nachts wakker hiel-

den. De stoominstallatie is inmiddels vervangen. Volgens het hoofd van de afdeling Milieu & Arbo is TN3 nu een stille fabriek.

Het gebrek aan klachten heeft volgens hem te maken met gewenningsverschijnselen en het economisch belang van TN3 voor veel inwoners van de gemeente. TN3 veroorzaakt al meer dan honderd jaar geur- en geluidsoverlast, maar is ook één van de belangrijkste werkgevers in de gemeente. Daarnaast is de gemeente een stad met veel industrie. Overlast merkte men niet eens op, het hoorde erbij. Pas toen er meer mensen van buiten in de gemeente kwamen wonen, nam het aantal klachten toe. Hoewel de milieugevolgen van de bedrijfsactiviteiten voor de directe omgeving voor TN3 wel aanleiding waren om maatregelen te treffen, kan dus niet worden gezegd dat het besef van de milieugevolgen voortvloeide uit klachten van de omgeving van het bedrijf.

Bij de gemeente zijn geen klachten van omwonenden bekend over geluid of geuroverlast door TO1. TO1 stelt zich naar aanleiding hiervan op het standpunt dat de geluidsnormen worden nageleefd, omdat er geen klachten zijn over geluidsoverlast. De gemeente is van mening dat het enkele feit dat er geen klachten zijn, niet betekent dat ook daadwerkelijk de geluidsnormen naleeft. Daarvoor moeten eerst geluidsmetingen worden verricht.

### 9.3.3 *Reacties op de sociale omgeving*

Op welke wijze gaan ondernemingen om met de sociale controle vanuit de omgeving en het appèl tot regelnaleving? Deze vraag sluit aan bij het concept van sociale responsiviteit (zie § 3.2.3). Sociale responsiviteit duidt op het vermogen van ondernemingen om gehoor te geven aan maatschappelijke verwachtingen (Van de Bunt, 1992:19). De reacties van ondernemingen op de sociale omgeving variëren van coöperatief tot defensief.

Blijkens de casestudies doen vooral de regelnalevers moeite om een goede relatie met omwonenden en eventueel milieugroeperingen te onderhouden. Dit betekent dat men open staat voor klachten, onderzoek doet naar oorzaken en daarover rapporteert aan de klager. Een coöperatieve houding uit zich ook in overleg met en informatieverstrekking aan omwonenden, milieugroeperingen en andere belanghebbenden.

Vier à vijf keer per jaar voert AN1 overleg met de omwonenden van de stortplaats. Vertegenwoordigers van het nabijgelegen dorp nemen daaraan deel. In het overleg wordt door AN1 uitgelegd hoe de stortplaats er voor staat en wat men in de toekomst van plan is. Omwonenden kunnen wensen voor wat betreft verwerkingsmethodieken uiten. Meestal geeft AN1 daaraan gehoor, ook als het geld kost. Bovendien kunnen omwonenden met klachten het bedrijf altijd bellen.

In 1995 zijn via de provinciale milieuklachtentelefoon drie stankklachten gemeld aan de bedrijfsleiding. Nader onderzoek heeft uitgewezen dat de stank

niet is veroorzaakt door de verwerking van afvalstoffen. Een jaar later heeft een bewoner van het dorp opnieuw geklaagd over stank. Na onderzoek van de klacht is gebleken dat in dit geval wel een relatie gelegd kon worden met een verwerkte afvalstroom. De getroffen maatregel heeft ertoe geleid dat de te accepteren hoeveelheid per dag is verminderd en anders wordt verwerkt. De klacht is daarmee verholpen. Volgens de provinciale handhaver is de oorzaak van de klachten soms moeilijk te traceren. Wanneer het bedrijf vermoedt dat een activiteit overlast gaat geven, dan neemt men contact op met de wijkraad van het dorp.

Eén van de belangrijkste vormen van milieubelasting door AN3 is geuroverlast. Vanuit de omgeving komen af en toe klachten binnen over stankoverlast. Doordat het bedrijf nogal wat stank veroorzaakt, letten omwonenden en buurtverenigingen voortdurend op het bedrijf. Volgens de provinciale handhavers beseft AN3 zelf niet goed hoe groot het bedrijf is en hoeveel invloed dit heeft voor de omgeving. Dit begint pas langzaam door te dringen. In de jaren negentig heeft AN3 onder druk van het bevoegd gezag een uitgebreid geuronderzoek uitgevoerd. Daarbij zijn zogenaamde snuffelploegmetingen uitgevoerd en emissiemetingen gedaan. De resultaten van de metingen gaven op enkele onderdelen een overschrijding van de norm in de vergunning te zien. Er zijn metingen verricht tijdens het storten van huishoudelijk afval en van zuiveringsslib, omdat deze activiteiten de meeste geuremissie veroorzaken. Bij het geuronderzoek werd ook gekeken naar de mate van (on)aangenaamheid van geuren. Aan het onderzoek is meegewerkt door een panel, samengesteld uit omwonenden van het bedrijf. Naar aanleiding van dit onderzoek is door AN3 een plan van aanpak opgesteld. Ook voert het bedrijf regelmatig overleg met de belangenvereniging van de omwonenden. De provinciale handhavers denken dat de aandacht van de omwonenden voor het bedrijf een belangrijke stimulans is voor de naleving van de milieuvoorschriften.

De afvalverbrandinginstallatie van AO1 ligt op enkele kilometers afstand van een gemeente. Het is voor AO1 van belang om een goede relatie met de omgeving te onderhouden. AO1 heeft samen met de gemeente, de provincie en enkele andere grote bedrijven die rond de gemeente liggen het initiatief genomen tot de oprichting van een klankbordgroep. In de klankbordgroep praten bewoners van de gemeente en vertegenwoordigers van het bedrijfsleven periodiek met elkaar over milieu, gezondheid en veiligheid. Hiertoe is door de bedrijven, de gemeente en de provincie een intentieverklaring getekend.

Daarnaast organiseerde AO1 een 'open huis' waarbij ruim 2500 mensen werden plontvangen. Er werden onder andere presentaties gehouden op het gebied van milieu, veiligheid en kwaliteit.

Ook een milieujaarverslag kan tot doel hebben omwonenden, milieugroeperingen en andere belangstellenden te informeren over de milieuaspecten van de bedrijfsvoering.

In haar milieujaarverslag stelt AN3: 'AN3 hecht veel waarde aan een goede, open communicatie met overheid, omwonenden en andere publieksgroepen. Dit milieujaarverslag kan daar een bijdrage aan leveren. Het biedt een kijkje in de keuken van de afvalverwerking. AN3 maakt graag van deze mogelijkheid gebruik om geïnteresseerden te informeren.'

Vanwege de negatieve gevolgen van klachten en de soms sterke binding met de lokale gemeenschap vinden veel textielveredelingsbedrijven het belangrijk een goede relatie met omwonenden te hebben. De bedrijven hebben daarom fors geïnvesteerd in overlastbeperkende maatregelen. Daarnaast houden verschillende bedrijven regulier overleg met de buurtgemeenschap of houden ze open dagen. De zorg voor de goede relatie met de omgeving is volgens veel textielveredelingsbedrijven dan ook een stimulans tot naleving van de milieuregels.

Het grootste (potentiële) milieuprobleem van TN1 is geluidsoverlast. Incidenteel krijgt TN1 klachten van omwonenden over geluidhinder, vooral tijdens de zomermaanden. Het betreft dan doorgaans direct te verhelpen oorzaken, bijvoorbeeld een ventilator die stuk is of niet wordt uitgeschakeld. Registratie van deze meldingen vindt plaats op de daarvoor bestemde formulieren. De melder wordt gewoonlijk telefonisch bericht gegeven over de getroffen maatregelen. Vanaf 1995 zijn er geen klachten meer binnengekomen.

Volgens de bedrijfsleider heeft TN2 geen standaardprocedure voor de afhandeling van klachten. Toch is in het milieuzorghandboek wel een standaardprocedure voor de afhandeling van klachten opgenomen. Kennelijk is dit een dode letter. Sinds in het bedrijfsproces geen terpentine meer wordt gebruikt, zijn er ook geen klachten van omwonenden meer binnengekomen.

Pogingen om een milieuvriendelijk imago bij de sociale omgeving te krijgen en een goede relatie op te bouwen met omwonenden kunnen echter ook het karakter hebben van *window dressing*. De achterliggende gedachte van overleg, open dagen en klachtenbehandeling is dan niet zozeer informatieverstrekking over werkelijke milieubelasting of het verbeteren van de milieuprestaties door de onderneming, maar juist het kweken van sympathie voor het bedrijf zodat omwonenden niet snel in actie zullen komen tegen niet-naleving van voorschriften. Ook kan sprake zijn van een ronduit defensieve opstelling ten opzichte van omwonenden of andere derden. In beide

gevallen gaat het om het onschadelijk maken of het afschermen van de sociale controle op de regelnaleving. In de casestudies van de regelovertredders vinden we beide strategieën terug.

Uit de reactie van AO2 op de klachten en acties van omwonenden en milieu-groepering blijkt een duidelijk gebrek aan sociale responsiviteit. AO2 had weinig begrip voor klachten van omwonenden over stankoverlast. Men vond zelf dat er geen sprake was van stank, maar van de 'nestgeur' van het bedrijf. Volgens de voorzitter van het Milieuplatform AO2 reageerde AO2 begin jaren tachtig zeer agressief op klachten. Klagers werden door vertegenwoordigers van het bedrijf 'afgeblaft'. Met name één directeur was berucht om zijn onbehoorlijk optreden jegens omwonenden. Met de komst van de nieuwe directeur en de door hem ingezette professionalisering is daarin verandering gekomen. AO2 ging meer waarde hechten aan een milieuvriendelijk imago en realiseerde zich dat de slechte verhouding met de omgeving de continuïteit van het bedrijf op lange termijn kon bedreigen. Het bedrijf reageerde daarom vriendelijker op klachten en beloofde onderzoek en verbetering.<sup>26</sup>

In dat licht moeten de verschillende pogingen om *goodwill* bij omwonenden te kweken worden gezien. AO2 deed pogingen de relatie met de omwonenden te herstellen en deze tot bondgenoot te maken. Zo konden particulieren gratis hun organisch afval bij AO2 kwijt. Ook organiseerde het bedrijf een open dag. De open dag werd met grote advertenties in een lokale krant aangekondigd. De dorpsvereniging greep de gelegenheid aan om voor de bedrijfspoort te demonstreren met spandoeken. Dit was van tevoren met het bedrijf besproken. Er was zelfs gelegenheid voor de dorpsvereniging om tijdens de open dag een korte toespraak te houden. Voor de open dag had AO2 een feesttent ingericht. Bezoekers konden gratis zakken openhaardhout en compost meenemen. Ook waren tentoonstellingsborden opgehangen met foto's en informatie over de bedrijfsvoering van AO2 en waren er demonstraties van het door het bedrijf ontwikkelde afvalinzamelingsstelsel. Verder waren er kermisattracties als 'kop-van-Jut' en een draaimolen.

26. Typerend voor de houding van AO2 ten opzichte van de klachten zijn de volgende uitspraken. De advocaat van het Milieuplatform AO2 en de Milieufederatie zei na een gewonnen civielrechtelijk geding: 'AO2 reageert als een autistisch kind op de signalen van de omwonenden over stankoverlast: ze dringen niet tot het bedrijf door. Wanneer AO2 op zijn verantwoordelijkheid wordt gewezen, blijkt men over een ongekend repertoire verklaringen en smoezen te beschikken. Het bedrijf zegt voortdurend last te hebben van technische tegenslagen en bovendien zou het ook eigenlijk allemaal de schuld van de overheid zijn'. In een brief aan de provincie schrijven omwonenden van een nevenvestiging van AO2: 'Zonder ook maar de minste moeite te nemen om omwonenden in te lichten is afgelopen woensdag de installatie gaan werken. Het directe resultaat is een atmosfeerverziekende lijkklucht, waarin de hele omgeving nu al een aantal dagen is gehuld. Op onze vragen volgen de meest uiteenlopende antwoorden: opstartproblemen, kinderziekte, tja die lucht hoort bij het proces, het gaat over zes weken wel over.'



Voorts plaatste AO2 advertenties in regionale kranten waarin verslag werd gedaan van getroffen milieumaatregelen en heeft het bedrijf een 'milieutelefoon' opgezet voor vragen en klachten van omwonenden. Verder sponsorde AO2 allerlei lokale sportieve en culturele festiviteiten. De reacties van bestuurders en omwonenden op dergelijke initiatieven waren argwanend. Men vreesde dat het niet meer inhield dan *window dressing*. Feitelijk veranderde er namelijk weinig.

#### 9.3.4 De sociale en de bestuurlijke omgeving

In § 8.3.2 is de verhouding tussen ondernemingen en het bevoegd gezag besproken. Deze verhouding is mede afhankelijk van de verhouding tussen ondernemingen en hun sociale omgeving. Het bevoegd gezag vertegenwoordigt immers het algemeen belang, dus ook het belang van getroffen burgers. Wanneer omwonenden of actiegroepen nadrukkelijk klagen over het milieugedrag van een onderneming, dan zal dit ook de opstelling van de overheid jegens de onderneming beïnvloeden. Omwonenden en milieugroeperingen zullen immers het bevoegd gezag aanspreken op haar verantwoordelijkheid om een einde te maken aan overlast of andere onrechtmatigheden. De betrokkenheid van omwonenden en milieugroeperingen kan leiden tot klachten over overlast bij het bevoegd gezag, bedenkingen en beroepschriften tegen vergunningen, verzoeken om handhavend optreden en berichten in de lokale media. Het bevoegd gezag zal vervolgens het bedrijf door strengere voorschriften en striktere handhaving onder druk zetten een einde te maken aan de beklagde overlast of verontreiniging. De sociale omgeving beïnvloedt hiermee de bestuurlijke omgeving. De casestudies getuigen hiervan.

Een belangrijke bedreiging voor AO2 waren de vele klachten en acties van omwonenden en milieugroeperingen tegen de stankoverlast van het bedrijf. Deze acties leidde tot bezorgdheid bij het openbaar bestuur, als gevolg waarvan AO2 aan strengere normen werd gebonden en er strenger werd gehandhaafd.

In de zaken AO2 en AO3 waren de vele klachten van omwonenden zelfs mede aanleiding tot het instellen van het strafrechtelijk onderzoek dat uiteindelijk tot de ondergang van beide bedrijven leidde.

Ook bij TO3 leidde de druk van omwonenden en milieugroeperingen tot striktere regulering en handhaving door het bevoegd gezag. De meeste milieuproblemen van TO3 hingen samen met het gebruik van verf en drukpasta's die *white spirit*, een soort terpentijn, als oplosmiddel bevatten. Het gebruik van deze pastas veroorzaakte een grote uitstoot van milieuschadelijke koolwaterstoffen naar lucht en water. De uitstoot naar lucht leidde jaarlijks tot vele klach-

ten wegens stankoverlast en bezorgdheid over de gevolgen voor de gezondheid voor omwonenden. In 1991 kwamen maar liefst 150 klachten betreffende TO3 binnen bij de gemeente en provincie, in 1992 en 1993 waren dat er respectievelijk 77 en 49. Ook de Stichting Natuur & Milieu ging zich nadrukkelijk met het bedrijf bezighouden. In de nieuwe Hinderwetvergunning die de gemeente begin jaren negentig verleende aan TO3, stelde de gemeente dan ook de eis dat de uitstoot van koolwaterstoffen voor een bepaalde datum met minstens 90% moest worden gereduceerd. Toen duidelijk werd dat de in de vergunning gestelde deadline niet gehaald zou worden, heeft de gemeente een dwangsom opgelegd. Wanneer de vereiste reductie niet binnen een half jaar zou worden bereikt, moest TO3 tienduizend gulden per dag betalen, met een maximum van 250.000 gulden. De oplegging van de dwangsom had vooral een politieke functie: de gemeente wilde omwonenden laten zien dat er wat aan het probleem gedaan werd.

Een goede illustratie van de wisselwerking tussen het milieugedrag van een onderneming, de protesten van omwonenden en het optreden van het bevoegd gezag, is de casus TO2. Op deze casestudie zal hieronder wat uitvoeriger worden ingegaan.

TO2 bevond zich vroeger aan de rand van de gemeente. Langzamerhand is het bedrijf door de bebouwing ingesloten. Heel lang zijn er geen klachten over het bedrijf geweest. Vanaf begin jaren tachtig ontstond er echter een explosieve toename van klachten van omwonenden over geur en geluid. Er werden door het bedrijf wel wat maatregelen getroffen, maar de problemen werden steeds groter. Vanaf eind jaren tachtig kwamen de omwonenden steeds actiever in verzet tegen TO2. Het bedrijf stelde zich op het standpunt dat de bebouwing naar het bedrijf was toegegroeid en dat het bedrijf dus niet verantwoordelijk was voor de overlast. Bovendien vond men dat de gevraagde maatregelen financieel niet haalbaar waren en dat procestechnische ingrepen niet mogelijk waren. Deze discussie heeft zich jarenlang voortgesleept. Er kwamen steeds meer klachten, de bewoners pikten het echt niet langer. Het ging zelfs zo ver dat men met de ladder tegen de muur van de fabriek opklom om emissiepunten dicht te timmeren. Ook de officier van justitie werd bij de zaak betrokken.

De gemeente bleek niet doof voor de klachten van de omwonenden en greep de aanvraag van TO2 voor een nieuwe Hinderwetvergunning aan om een aantal maatregelen ter beperking van de overlast voor te schrijven. Hiermee ontstond een juridificering van het conflict. Tegen de ontwerpbeslissing hebben TO2 en enkele omwonenden bezwaarschriften ingediend.<sup>27</sup> De bezwaren van de omwo-

---

27. Volgens huidig recht is het niet meer mogelijk om tegen een ontwerpbesluit een bezwaarschrift in te dienen. Nu kunnen 'bedenkingen' tegen een ontwerpvergunning worden ingediend (zie art. 7.1 lid 1 AWB, art. 3.24 lid 1 AWB en art. 8.6 WM).

nenden waren dat de voorschriften volstrekt onvoldoende waren. De bezwaarschriften meewegend, nam de gemeente vervolgens een tweede ontwerpbeschikking. De gemeente heeft daarin de belangen van de bewoners sterk meegewogen, maar liet ook meewegen dat TO2 de grootste werkgever is van de gemeente. Ook tegen deze beschikking werden door TO2 en omwonenden bezwaarschriften ingediend. TO2 stelde dat de nieuwe vergunning het in werking zijn van de inrichting onmogelijk maakte, althans onnodig beperkte.

Met gedeeltelijke verwerping van de diverse bezwaren werd de Hinderwetvergunning verleend. De belangrijkste voorschriften daarbij stelden dat TO2 een aantal schoorstenen van 25 meter boven het maaiveld diende te plaatsen of op andere wijze de geuroverlast diende te bestrijden en een akoestisch onderzoek diende te verrichten, waarna een plan van aanpak ter bestrijding van de geluidsoverlast gemaakt moest worden. Verder bevatte de vergunning voorschriften voor de opslag van chemicaliën en moest TO2 binnen vier maanden na het van kracht worden van de vergunning een bodemonderzoek laten verrichten.

De gevraagde maatregelen leidden tot een verdere verharding van de opstelling van TO2. Het bedrijf bleef beweren dat datgene wat de gemeente verlangde ten eerste onnodig en ten tweede onbetaalbaar zou zijn. Het zou de ondergang van het bedrijf betekenen. TO2 heeft dan ook beroep tegen de vergunning ingesteld en een verzoek tot schorsing en het treffen van een voorlopige voorziening ingediend bij de Afdeling Geschillen van bestuur van de Raad van State. De Voorzitter van de Afdeling Geschillen van bestuur heeft een voorlopige voorziening getroffen, waarbij een aantal voorschriften werden gewijzigd. Daardoor was een gedeelte van de vergunning, waaronder de voorschriften tot het treffen van milieumaatregelen, van kracht geworden. Enkele jaren later besliste de Afdeling Geschillen van bestuur over de bodemprocedure, waarbij een aantal voorschriften van de vergunning werden vernietigd en de Afdeling zelf in de zaak voorzag door vervangende voorschriften te formuleren. Voor het overige werden de beroepen verworpen. Vanaf dat moment was de gehele vergunning van kracht en was TO2 gedwongen de voorgeschreven maatregelen te treffen.

TO2 bleef zich echter verzetten tegen de in de vergunning gevraagde maatregelen. Meerdere malen is het bedrijf door de gemeente schriftelijk medegedeeld dat het niet aan de voorschriften voldeed. Ook is er veel overleg gevoerd. Dit had echter geen effect. Om nakoming van de voorschriften af te dwingen, besloot de gemeente een dwangsom op te leggen van duizend gulden per dag dat TO2 in gebreke bleef, met een maximum van f 195.000,-. TO2 ging tegen deze dwangsombeschikking in beroep en deed een verzoek tot schorsing. Volgens het verweer van het bedrijf kon men de gevraagde voorzieningen niet tijdig aanbrengen tengevolge van vertraging in de aanlevering door de leverancier van de geluidwerende apparatuur. De Voorzitter van de Afdeling Geschillen van bestuur besloot de dwangsombeschikking te schorsen.

Er ontstond een voor de gemeente volstrekt niet-handhaafbare situatie. De vergunningen waren niet toereikend en er liepen allerlei beroepsprocedures. Op een gegeven moment liepen er vier beroepsprocedures: een bodemprocedure over de vergunning zelf, een verzoek om schorsing, een dwangsomprocedure en een procedure over de uitbreiding- en wijzigingvergunning. Deze procedures zijn tot aan de Afdeling Geschillen van bestuur van de Raad van State uitgevochten. Ook is de officier van justitie ingeschakeld om het bestuurlijk handhavingstraject te ondersteunen. Dit heeft niet tot strafrechtelijke sanctionering geleid, maar er is wel een strafrechtelijk onderzoek geopend. Ook is door de politie een proces-verbaal opgemaakt tegen TO2, wegens het overtreden van de geluidsnormen in de vergunning.

Uiteindelijk gingen alle partijen zich realiseren dat niemand iets met deze situatie opschoot. Het bedrijf niet, want elke maand stonden er artikelen in de krant over de klachten rond het bedrijf. Leveranciers en afnemers gingen het bedrijf hierop aanspreken. De bewoners waren bang dat zij in de papieren strijd van de procedures uiteindelijk wel iets zouden winnen, maar dat het eigenlijke probleem niet werd opgelost. De gemeente was door de niet handhaafbare situatie evenmin bij machte om nog iets te kunnen doen.

De partijen zagen in dat men wel met elkaar aan tafel moest gaan zitten om uit de patstelling te komen. Het overleg heeft geleid tot het sluiten van een convenant tussen gemeente, omwonenden en het bedrijf. Het convenant bevatte voor TO2 enkele onderzoeksplichten, met name ten aanzien van de geur- en geluidproblematiek. TO2 verplichtte zich om aan de hand van de resultaten van deze onderzoeken concrete toezeggingen te doen over het treffen van voorzieningen. Verder werd overeengekomen dat er tenminste eens per zes weken overleg zou plaatsvinden tussen de gemeente, TO2 en de omwonenden. Namens de bewoners werden twee vertegenwoordigers aangesteld. Deze hadden echter geen kennis van zaken. Om te voorkomen dat er een ongelijkwaardig overleg zou ontstaan, is er een objectieve en onpartijdige 'ombudsman' aangesteld. Deze kon alle partijen adviseren en nam deel aan het overleg. Deze ombudsman kwam van een adviesbureau en was deskundige op gebied van geur- en luchtemissies. Tenslotte werd in het convenant overeengekomen dat alle beroepsschriften en de dwangsombeschikking werden ingetrokken. Daartoe werd een gezamenlijk verzoek aan de Afdeling Geschillen van bestuur van de Raad van State gericht.

Het convenant heeft resultaat gehad. Het akoestisch onderzoek was snel gereed en alle geluidwerende maatregelen zijn inmiddels getroffen. Het geuronderzoek heeft langer geduurd, want dat had betrekking op meer aspecten in de bedrijfsvoering. Dat heeft uiteindelijk geleid tot een rapportage van het TNO, waaruit bleek dat 90% van de geuroverlast van het bedrijf werd veroorzaakt door één component, dat weliswaar voorkwam in meerdere recepten. Deze onderzoeken hebben tezamen met een aantal aanvullende maatregelen geleid tot

een plan van aanpak dat is goedgekeurd door de gemeente en op dit moment is uitgevoerd.

De geuroverlast is teruggebracht naar een niveau dat aanvaardbaar is. Het bedrijf voldoet nu wel aan de gestelde normen. Het overleg tussen partijen blijft gehandhaafd. Eén keer in de twee maanden heeft men overleg. Daarin worden met name de zaken besproken die direct betrekking hebben op omwonenden, maar ook andere maatregelen.

Een goed voorbeeld van de invloed die maatschappelijke verontrusting kan hebben, is de Lickebaert-affaire die eind jaren tachtig uitgebreid werd behandeld in de Tweede Kamer. De Lickebaert-affaire ontstond doordat een boer in het Lickebaertgebied bij Vlaardingen vreemd gedrag van zijn koeien opmerkte en contact opnam met het Centrum voor Landbouw en Milieu (CLM). Onderzoek dat het CLM liet uitvoeren, wees uit dat de melk van de koeien een te hoog gehalte aan dioxinen bevatte, hetgeen werd toegeschreven aan de nabijgelegen afvalverbrandingsinstallatie van AVR. Als gevolg hiervan ontstond er in de media en in de politiek hevige discussie over de schadelijkheid van afvalverbrandingsinstallaties voor mens en milieu. Bij AVR werd een overschrijding van de emissievoorschriften voor dioxinen vastgesteld. De minister van VROM verklaarde naar aanleiding van kamervragen dat bestuurlijk overleg plaatsvond ten behoeve van eventuele vervolgacties. Daarnaast zijn de overtredingen ter kennis gebracht van de officier van justitie.<sup>28</sup> Dit heeft niet tot strafrechtelijke vervolging geleid. In 1989 werd AVR wel civielrechtelijk gedagvaard op verzoek van de minister van Landbouw, Visserij en Natuurbeheer, de minister van VROM en de staatssecretaris voor de Volksgezondheid. De Staat eiste vergoeding van de door bewoners en boeren in het Lickebaert-gebied geleden of nog te lijden schade en veroordeling van de AVR om binnen een bepaalde termijn op eigen kosten de bedrijfsvoering zodanig aan te passen dat geen emissie van dioxine meer zou plaatsvinden.<sup>29</sup>

De Lickebaert-affaire leidde ertoe dat vier afvalverbrandingsinstallaties werden gesloten en dat de Richtlijn Verbranden (de voorloper van het Besluit Luchtemissies Afvalverbranding) aanzienlijk werd aangescherpt. AVR heeft een rookgasreiniginginstallatie moeten plaatsen die zo'n 400 miljoen gulden heeft gekost. Hoewel AVR de Lickebaert-affaire goed is doorgekomen, is het bedrijf nooit gelukkig geweest met de manier waarop zij als de grootste boosdoener door de media werd geportretteerd en had men het gevoel als het zwarte schaap te zijn neergezet (Eberg, 1997:110). AVR zegt wel geleerd te hebben van de Lickebaert-affaire, met name ten aanzien van het imago. Volgens de PR-medewerker van het bedrijf heeft men daardoor de noodzaak

---

28. Tweede Kamer 1988–1989, 18 319, nr. 8, p. 16.

29. Tweede Kamer 1988–1989, 18 319, nr. 19, p. 10.

ingezien opener te zijn: het lange-termijnbelang van het openlijk toegeven van fouten is belangrijker dan het korte-termijnbelang van alles zo gunstig mogelijk voordoen (Eberg, 1997:122).

#### 9.3.5 *De media*

In het voorgaande is de rol van de media al kort aangestipt. De rol van de media verdient een nadere beschouwing. Maatschappelijk verontrusting zoals in de hierboven beschreven Lickebaert-affaire ontstaat pas wanneer burgers door dag-, week- of maandbladen, de radio of de televisie van de milieuvervuiling, onveilige situaties of andere regelovertreding in kennis zijn gesteld. De grote belangstelling die eind jaren zeventig en in de jaren tachtig bestond voor het thema milieu vertaalde zich ook in de berichtgeving in de media. Milieuschandalen als de Lekkerkerkaffaire, Uniser en Kemp/Zegwaard werden breed uitgemeten in de pers.

Met name Brants heeft aandacht besteed aan de rol van de media in grote strafrechtelijke milieuzaken, in het bijzonder de zaak Uniser (Brants en De Roos, 1984; Brants en Brants, 1991). Zij laat zien hoe bij grote milieuschandalen een zichzelf versterkende amplificatiespiraal ontstaat, waarbij berichtgeving in de media in een continue wisselwerking staat met politieke aandacht en aanscherping van regelgeving en handhavingsbeleid. De berichtgeving in de media bepaalt bovendien in hoge mate de maatschappelijke perceptie van milieucriminaliteit. Door de maatschappelijke aandacht voor het milieu, de commotie over enkele milieuschandalen en de daarop volgende strafzaken werd vanaf de jaren tachtig bij overtreding van milieuregels steeds meer gesproken van *milieucriminaliteit*.

Dat de maatschappelijke belangstelling voor het milieu in de jaren negentig is verdrongen door andere thema's, heeft niet verhinderd dat aan de zaak TCR bijzonder veel media-aandacht is gegeven. De media bestempelden deze zaak als 'de milieuzak van de eeuw'. Vanaf de inval bij het bedrijf tot aan het parlementaire onderzoek naar de rol van de voormalig minister van Verkeer en Waterstaat, heeft de zaak geleid tot talloze krantenartikelen – regelmatig op de voorpagina – en reportages van de televisiejournals.

Ook in de casestudie rond AO2 speelden de media een belangrijke rol. Omwonenden organiseerden allerlei protestacties tegen de geuroverlast van het bedrijf, waarvan verslag werd gedaan in lokale dag- en weekbladen. Op haar beurt plaatste AO2 advertenties in regionale kranten waarin verslag werd gedaan van getroffen milieumaatregelen. Ook huurde het bedrijf een bekende ex-journalist in als media-adviseur die de berichtgeving over het bedrijf moest beïnvloeden en zo het imago van AO2 moest opvijzelen. Discussies over geuroverlast tussen bedrijf, gemeente en omwonenden werden deels uitgevochten

via de lokale media. Ook in andere casestudies zagen we dit, bijvoorbeeld bij ro2, waarvoor de negatieve berichtgeving in regionale kranten de belangrijkste reden was om door middel van een convenant het langlopende conflict met gemeente en omwonenden te beëindigen.

Berichtgeving in de media lijkt ook daadwerkelijk van invloed te zijn op regelnaleving door ondernemingen. Bedrijven zijn over het algemeen zeer gevoelig voor aantasting van de goede naam of reputatie (Fisse en Braithwaite, 1983, Braithwaite, 1989). Negatieve publiciteit wegens regelovertreding – en met name strafrechtelijk optreden – kan er toe leiden dat klanten een bedrijf gaan mijden. Verlies van het imago is daarom voor bedrijven een belangrijke kostenpost van regelovertreding. Daarnaast bleek uit hoofdstuk 6 dat veel ondernemers persoonlijk grote moeite hebben met de publieke stigmatisering van hun bedrijf en henzelf als milieucrimineel. Een bevestiging van de gevoeligheid voor het publieke imago vinden we duidelijk terug bij de afvalverwerkers. Men is verontwaardigd over het feit dat de branche alsmede individuele bedrijven en personen in de media zijn afgeschilderd als ‘crimineel’ of ‘milieumaffia’. Dit verklaart ook de grote weerstand van de branche tegen de conclusie van Bruinsma (1996) over de afvalverwerkingsbranche voor de parlementaire enquêtecommissie opsporingsmethoden (Bezem, 1996).

Behoud van het publieke imago kan daarmee een belangrijk motief zijn voor regelnaleving. De sociale omgeving van ondernemingen weet dit. De (lokale) pers is dan ook een belangrijk medium waarmee omwonenden en milieubelangenorganisaties de maatschappelijke krachten tegen milieuvervuilende of overlast veroorzakende bedrijven willen mobiliseren. Door berichtgeving in de media tracht men de overheid onder druk te zetten om op te treden tegen deze bedrijven. Een voorbeeld zijn persberichten die de Stichting Afval en Milieu uitgeeft over de regelovertreding en milieuvervuiling door afvalverbrandingsinstallaties, zoals het in 1995 met Greenpeace uitgegeven persbericht over overtreding van emissievoorschriften door de afvalverbrandingsinstallaties van AVR en AVIRA, waarin vermeld werd dat aangifte was gedaan bij de officier van justitie.<sup>30</sup>

#### 9.3.6 Conclusie

Ook de sociale omgeving is van invloed op de naleving van wettelijke regels door ondernemingen. Het gaat dan vooral om de naleving van milieuregels, want hierop hebben de wensen van omwonenden en milieubelangenorganisaties betrekking. Goede arbeidsomstandigheden zijn veeleer een bedrijfsin-

---

30. Het Financieel Dagblad, 28-2-1995.

terne kwestie waarover hooguit de vakbonden zich zorgen maken. Zo heeft FNV Bondgenoten een studie laten verrichten naar de arbeidsomstandigheden bij bedrijven die zich bezighouden met afvalinzameling (Mast, 1999).

Omwonenden en belangenvertegenwoordigende organisaties kunnen door hun sociale controle de gelegenheid voor ondernemingen wegnemen om ongehinderd milieu- en arboregels te overtreden. Klachten bij het bevoegd gezag, bezwaar- of -beroepschriften en andere protestacties zetten de overheid bovendien onder druk om tegen onrechtmatige situaties op te treden. Dit geldt te meer wanneer de acties van omwonenden leiden tot negatieve publiciteit in de media. Dit tast het imago van een onderneming aan. Het te vriend houden van omwonenden, milieugroeperingen en vakbonden kan dan ook een belangrijk motief zijn om milieu- en arboregels netjes na te leven. Dit zien we terug bij de casestudies van de regelnalevers. Daarentegen kan een onderneming door het paaien van de maatschappelijke omgeving of door defensieve reacties proberen de controlerende functie van de sociale omgeving te neutraliseren. Hiervan vinden we voorbeelden bij de regelovertreders. De kracht van de invloed van de sociale omgeving is wel afhankelijk van de locatie van de onderneming en de aard van het bedrijfsproces.

#### 9.4 CONCLUSIE

Een onderneming functioneert niet alleen in een bestuurlijke omgeving, maar ook in een zakelijke en sociale omgeving. De zakelijke omgeving wordt gevormd door alle partijen met wie de onderneming een zakelijke relatie heeft: afnemers en leveranciers van goederen of diensten, aandeelhouders, concurrenten en brancheorganisaties. De sociale omgeving wordt gevormd door partijen die geen zakelijke of bestuurlijke relatie met een bedrijf onderhouden, maar voor wie de activiteiten van een bedrijf wel gevolgen hebben. *Stakeholders* zijn omwonenden, consumentenorganisaties, milieubelangenorganisaties, vakbonden en dergelijke.

Evenals de bestuurlijke omgeving, kunnen (kenmerken van) de zakelijke en sociale omgeving van bedrijven een gelegenheid of motief geven voor wetsnaleving of -overtreding. Verschillen in regelnaleving tussen ondernemingen kunnen dan ook samenhangen met verschillen in de zakelijke en sociale omgeving van ondernemingen. In dit hoofdstuk is nader gekeken naar de zakelijke en sociale omgeving van afvalverwerkende en textielverdelende ondernemingen.

In de zakelijke omgeving is vooral gekeken naar de invloed van drie factoren op regelnaleving: kenmerken van de branche, de wensen van klanten en de diensten van adviseurs. In de branche of markt waarin een onder-



neming actief is, kunnen factoren aanwezig zijn die een motief of gelegenheid geven tot regelnaleving of regelovertreding. Deze factoren kunnen samenhangen met de branchestructuur, de branchecultuur en de regulering van de markt. In elke markt of branche is sprake van regelnaleving en regel-overtreding bevorderende en belemmerende factoren, echter niet altijd in dezelfde mate of van dezelfde aard.

Voorbeelden van criminogene branchekenmerken vinden we vooral terug in de afvalverwerkingbranche: een cultuur van niet-naleving, gebrekkige regulering en een omgekeerde structuur van kosten- en baten. Van andere, meer recente ontwikkelingen in de branche kan echter een positieve invloed op regelnaleving uitgaan, zoals van schaalvergroting en van de daarmee gepaard gaande professionalisering. De gelegenheidsstructuur van een branche ontwikkelt zich als gevolg van economische, technologische en sociale veranderingen. In de textielveredelingsindustrie zijn het wellicht de voor de branche kenmerkende gevoeligheid voor conjunctuurschommelingen, de economische recessie en de nauwe relaties met bestuurlijke overheden die gelegenheid of motief geven tot overtreding van milieu- of arboregels.

In principe hebben alle bedrijven in een branche te maken met dezelfde regel-overtreding belemmerende en bevorderende factoren. Doordat bedrijven verschillende marktposities hebben en in verschillende deelmarkten actief zijn, kan de kracht van deze factoren echter wel variëren. Hiermee kunnen verschillen in naleving van wettelijke regels door ondernemingen samenhangen.

Een tweede kenmerk van de zakelijke omgeving die van invloed kan zijn op het regelnalevend gedrag van ondernemingen, betreft de verwachtingen van klanten ten aanzien van regelnaleving. Klanten kunnen een belangrijke invloed op het milieuregelnalevend van bedrijven hebben. Wanneer de klant belang hecht aan een goed milieu, heeft een onderneming een direct commercieel belang bij het ophouden van een milieuvriendelijk imago. Dit kan een belangrijk motief zijn om milieuvoorschriften netjes na te leven. Milieuregelnaleving is dan een verkoopargument. Voor de naleving van arbovoorschriften geldt dit minder, omdat arbeidsomstandigheden meer worden gezien als een bedrijfsinterne aangelegenheid.

De milieuwensen van klanten verschillen echter nog al. Zowel voor de afvalverwerkingbranche als voor de textielveredelingsindustrie geldt dat er enerzijds klanten zijn die geen enkele interesse tonen voor de milieuaspecten van de bedrijfsvoering en die alleen letten op de prijs en anderzijds dat er klanten zijn die vanwege imago-overwegingen veel belang hechten aan bedrijfsinterne milieuzorg en normconforme productie. Vooral deze laatste klanten worden bediend door de regelnalevers. Indifferentie van klanten ten opzichte van regelnaleving geeft gelegenheid tot overtreding, hier ontbreekt sociale controle.

Tenslotte kunnen nog allerlei externe adviseurs en andere dienstverleners een rol spelen bij het milieu- of arboregelnalevend gedrag van ondernemingen. Deze rol heeft een tweezijdig karakter: adviseurs kunnen zowel facilitator zijn van regelnaleving als van regelovertreding. Zij kunnen door hun dienstverlenende activiteiten een onderneming gelegenheid geven regeling beter na te leven, maar kunnen bedrijven ook adviseren hoe zij regeling kunnen ontduiken of met hun dienstverlening bedrijven de gelegenheid geven regelovertreding af te schermen. In de praktijk zien we beide rollen van adviseurs bij de naleving van wettelijke regels door hun klanten terug.

Naast de bestuurlijke en de zakelijke omgeving, is ook de sociale omgeving van invloed op het regelnalevend gedrag van ondernemingen. De sociale controle van omwonenden en maatschappelijke organisaties kan ondernemingen de gelegenheid ontnemen om ongehinderd milieu- en arbo-regels te overtreden. De sociale controle uit zich in klachten bij het bevoegd gezag, bezwaar- of -beroepschriften, het zoeken van publiciteit en allerlei protestacties. Ondernemingen reageren hier verschillend op. Regelnalevers onderkennen het belang van goede verhoudingen met *stakeholders* en geven daaraan uiting door regelmatig overleg, informatieverstrekking en een goede klachtenbehandeling. Regelovertreiders reageren eerder defensief en tonen geen begrip of proberen juist door het creëren van een sociaal vriendelijk imago mogelijke kritiek te neutraliseren, terwijl er aan de werkelijke problematiek weinig wordt gedaan.

Voorts beïnvloedt de sociale omgeving de bestuurlijke omgeving. Een conflict met omwonenden of maatschappelijke organisaties leidt dikwijls tot een conflict met de overheid. Doorgaans leidt dit tot een juridificering van het conflict: eindeloze beroepsprocedures met betrekking tot vergunning of ontheffingen, een verscherping van de bestuursrechtelijke handhaving en in sommige gevallen zelfs een strafrechtelijk onderzoek. Tenslotte is het van belang te wijzen op de invloed van de media. Conflicten tussen ondernemingen en de sociale omgeving worden vaak deels via de (lokale) media uitgevochten. Negatieve publiciteit tast het publieke imago van een onderneming aan, hetgeen een belangrijke kostenpost van regelovertreiding kan zijn. Geconcludeerd kan worden dat ook de sociale omgeving een belangrijke contextuele conditie is bij de mate van naleving van vooral milieuregels door ondernemingen.

Deel III	Slot
----------	------



## 10.1 REGELNALEVENDE EN REGELOVERTREDENDE ONDERNEMINGEN

*Inleiding*

In § 1.3 is gesteld dat het doel van dit onderzoek is het verschaffen van inzicht in de condities die ten grondslag liggen aan de naleving én overtreding van wettelijke regels door ondernemingen. In dit proefschrift zijn verschillende organisatorische en contextuele condities besproken. Om de invloed van deze condities te kunnen vaststellen, zijn enkele gevallen van naleving en overtreding van milieu- en arboregels door afvalverwerkende en textielveredelende ondernemingen bij wijze van casestudie bestudeerd. Wat zijn nu de kenmerken van de regelnalevende respectievelijk regelovertredende bedrijven? Bij de beantwoording van deze vraag vormen deze kenmerken de condities voor de mate van regelnaleving. In de voorgaande hoofdstukken stonden de organisatie- en omgevingskenmerken centraal die van invloed kunnen zijn op het regelnalevend gedrag van ondernemingen. Hieronder worden de bevindingen samenvattend gepresenteerd, waarbij wordt gekeken wat de organisatie- en omgevingskenmerken zijn van ondernemingen die milieu- en arboregels naleven respectievelijk overtreden.

Vooropgesteld moet worden dat het niet verantwoord is op basis van de casestudies generaliserende conclusies te trekken over regelnalevers en regelovertreders in het algemeen. Iedere casus staat op zich. Bij een casestudie worden vooral binnen de casus zelf relaties gezocht. Toch kunnen we proberen vergelijkingen te trekken tussen de casus, teneinde de gemeenschappelijke kenmerken van de regelnalevers en regelovertreders te identificeren. Op basis van de kenmerken van organisaties en hun omgeving die van invloed zijn op regelnaleving, kan een soort gemeenschappelijk profiel of 'ideaaltype' van regelnalevers en regelovertreders gemaakt worden.

*Het profiel van regelnalevers*

Regelnalevers spannen zich in om de wettelijke voorschriften na te komen. Doel van de onderneming is weliswaar het maken van winst teneinde op lange termijn te overleven, maar dat dient te geschieden binnen de duidelijke randvoorwaarden van de naleving van de wet alsmede de zorg voor het

milieu en veilige en gezonde werkomstandigheden. Het belang van de zorg voor milieu en arbeidsomstandigheden is doorgaans neergelegd in milieu- en arbobeleidsverklaringen en geïmplementeerd door middel van bedrijfsinterne milieu- en arbozorgsystemen. Door de onderneming wordt op professionele wijze vormgegeven aan de naleving van wettelijke verplichtingen, hetgeen onder andere betekent dat er deskundige milieu- en arbocoördinatoren zijn aangesteld. Daarnaast zijn regelnaleving en milieu- en arbozorg belangrijke waarden die binnen de onderneming een groot draagvlak hebben en ook daadwerkelijk door de bedrijfsleiding worden uitgedragen. Overeenkomstig de bevindingen van Braithwaite (1985a) bestaat er in deze ondernemingen een *corporate philosophy* van milieuvriendelijk en veilig werken en heeft de milieu- of arbocoördinator formeel en informeel een belangrijke positie. Een regelnalever geeft verder op actieve wijze gehoor aan de van klanten en sociale omgeving komende verwachtingen met betrekking tot de zorg voor het milieu en de arbeidsomstandigheden. Een dergelijke onderneming valt niet voor de verleiding van door de omgeving geboden gelegenheden tot overtreding.

Dit is het ideaaltype regelnalever. Dat wil niet zeggen dat elke onderneming in de casestudies die als 'regelnalever' is bestudeerd, ook daadwerkelijk aan al deze kenmerken voldoet. De meeste 'regelnalevers' begaan wel eens een overtreding van milieu- of arbovoorschriften en hebben daarom tot op zekere hoogte ook wel wat van onderstaande kenmerken van regelovertraders.

#### *Twee profielen van regelovertraders*

Op basis van de casestudies kunnen twee typen regelovertraders worden onderscheiden. Allereerst zijn er bedrijven waarbij regelovertrading lijkt voort te komen uit de organisatiestrategie. Op het maken van winst als organisatie-doel wordt een sterke nadruk gelegd en een belangrijk middel om dit te bereiken is kostenbesparing. Naarmate de bedrijfseconomische positie van een onderneming slechter is, wordt het motief van kostenbesparing door regelovertrading over het algemeen sterker. Regelnaleving en milieu- en arbozorg zijn minder van belang en doelbereiking door regelovertrading of ten koste van milieu en arbeidsomstandigheden is geoorloofd. Regelovertrading kan bij zo'n onderneming een bewuste keuze zijn, maar kan ook het gevolg zijn van met betrekking tot de bedrijfsvoering gemaakte keuzes, waarbij men het risico van wetsovertreding op de koop toe neemt. De bedrijfscultuur is een voedingsbodem voor het regelovertrekend gedrag: bedrijfsinterne normen en waarden onderschrijven het belang van regelnaleving niet, de bedrijfsleiding geeft door een nauwelijks verholen minachting van wettelijke regels het slechte voorbeeld en een morele rechtvaardiging voor het niet naleven van wettelijke voorschriften is in een dergelijke cultuur al snel te vinden. Verder

worden door de omgeving geboden gelegenheden tot (afscherming van) het plegen van overtredingen benut, zoals gebrekkige handhaving, onduidelijke regelgeving en een gebrek aan sociale controle. De motivatie tot overtreding bestaat immers al.

Ten tweede zijn er bedrijven waarbij regelovertreding niet het gevolg is van gemaakte keuzes, maar het ongewilde gevolg is van allerlei organisatorische tekortkomingen. Een gebrek aan kennis en kunde om de regels na te leven, leidt hier tot overtreding. Het gaat om ondernemingen die de wettelijke voorschriften niet kennen, ondernemingen die de voorschriften wel kennen maar niet weten hoe deze na te leven of die wel weten hoe voorschriften kunnen worden nageleefd, maar hiertoe de middelen missen. Kortom, een gebrek aan professionaliteit hangt hier samen met regelovertreding.

Ook bovenstaande schetsen van regelovertreders zijn ideaaltypen. Met name in de textielveredelingsbranche voldeden de bestudeerde 'regelovertreders' niet aan alle genoemde kenmerken. De bestudeerde regelovertreders in de afvalverwerkingbranche – een enkeling uitgezonderd – voldoen eerder aan deze ideaaltypen, waarbij bewuste overtreding en een gebrek aan professionaliteit hand in hand gingen.

## 10.2 DE VERSCHILLEN VERKLAARD?

### *Tussen winst en moraal*

Dit onderzoek beoogt inzicht te geven in de achtergrond van verschillen in de mate regelnaleving door ondernemingen. De resultaten van het empirisch onderzoek bevestigen de op basis van het literatuuronderzoek in hoofdstuk 3 geformuleerde centrale hypothese: de verschillende kenmerken van ondernemingen en hun omgeving leiden tot een ongelijke distributie van motieven en gelegenheden voor regelnaleving en -overtreding. Deze verschillen in motieven en gelegenheden liggen ten grondslag aan verschillen in naleving van wettelijke regels door ondernemingen. In dit proefschrift zijn een groot aantal organisatorische en contextuele condities beschreven die een motief of gelegenheid creëren voor regelnaleving of -overtreding. Vervolgens is gekeken in hoeverre deze condities terug te vinden zijn bij regelnalevende en regelovertrekende ondernemingen. Kernbegrippen daarbij zijn: doelen en middelen, normen en waarden en formele en informele controle.

Ondernemingen zijn gericht op het bereiken van doelen. In tegenstelling tot de opvatting van sommige criminologen, maakt het doelgerichte karakter ondernemingen niet inherent criminogeen. Het hangt af van de inhoud van organisatiedoelen in hoeverre deze een motief kunnen vormen voor regel-overtreding. Het maken van winst hoeft niet enige organisatiedoel te zijn, het behouden van een maatschappelijke verantwoord imago kan dat ook zijn.

Wel kan vastgesteld worden dat wanneer sprake is van een bewuste overtreding, het bereiken van de organisatiedoelen vaak het belangrijkste motief is. Dit geldt echter ook voor het goed naleven van wettelijke voorschriften, ook hiervoor kan het bereiken van organisatiedoelen het motief zijn. Belangrijker dan de doelen op zich is de organisatiestrategie; de wijze waarop en de middelen waarmee een onderneming haar doelen wil bereiken. Is een onderneming bereid om daartoe wettelijke voorschriften te overtreden?

Het antwoord op deze vraag hangt af van de normen en waarden die binnen een onderneming gelden en de morele opvattingen over het belang van regelnaleving die hieruit voortvloeien. Hoe hoger de mate van norminternalisatie, hoe geringer de bereidheid om wettelijke voorschriften te overtreden. De bedrijfsinterne normen en waarden creëren derhalve de morele ruimte om ter bereiking van de organisatiedoelen delicten te plegen. Maar bedrijfsinterne normen en waarden kunnen ook op zich – los van de organisatiedoelen – een motief geven om regels te overtreden, bijvoorbeeld wanneer men het faliekant oneens is met een voorgeschreven maatregel.

Wanneer een onderneming een motief heeft een wettelijk voorschrift te overtreden, dan hangt het daadwerkelijk optreden hiervan af van de gelegenheid die een onderneming daartoe heeft. De gelegenheid wordt beperkt door de formele en informele controle op de onderneming. De formele controle wordt uitgeoefend door de rechtshandhavende overheid, de informele controle wordt uitgeoefend door branche-organisaties, concurrenten, cliënten, omwonenden, vakbonden en milieubelangenorganisaties. Bij debatten over het verbeteren van de effectiviteit en doelmatigheid van de controle op en de beïnvloeding van het regelnalevend gedrag van ondernemingen, wordt vaak alleen gesproken over formele controle. De casestudies laten zien dat ook de informele controlemechanismen in de zakelijke en sociale omgeving sterke prikkels kunnen geven tot regelnaleving. Informele sancties als het verlies van klanten of beschadiging van het imago kunnen harder aankomen dan formele sancties als een dwangsom of boete.

De onderzoeksbevindingen laten zien dat het niet mogelijk is een eenvoudig antwoord te geven op de vraag waarom een onderneming een wettelijk voorschrift al of niet naleeft. Schijnbaar duidelijke motieven voor wetsovertreding als het willen behalen van economisch voordeel of het niet eens zijn met de regels, kunnen niet los worden gezien van de context waarin deze motieven worden gevormd. Regelnaleving is het resultaat van een complex geheel van elkaar versterkende of tegenwerkende condities die afhankelijk van de omstandigheden motieven of gelegenheden voor regelnaleving en -overtreding vormen. Kortom, er gaat veel schuil tussen winst en moraal.



*Verklaring of samenhang?*

Conclusie van dit onderzoek is dat de verschillen in regelnaleving door ondernemingen samenhangen met de ongelijke distributie van motieven en gelegenheden voor regelnaleving en -overtreding. Deze ongelijke distributie van motieven en gelegenheden hangt vervolgens weer samen met de aard van de onderneming zelf en haar omgeving.

Deze conclusie lijkt in lijn met de positivistische richting in de criminologie. Criminaliteit is in deze benadering niet zozeer het gevolg van een vrije en bewuste keuze van de regelovertreder (zoals in de klassieke richting), maar de resultante van allerlei factoren die het menselijk gedrag beïnvloeden maar waarop de mens nauwelijks invloed heeft. Bij de verklaring van commune criminaliteit gepleegd door individuele burgers gaat het dan vooral om allerlei biologische, psychologische en sociologische factoren, zoals erfelijke afwijkingen, psychische stoornissen en de sociaal-economische positie. Hier is betoogd dat wanneer het gaat om het gedrag van (mensen werkzaam binnen) ondernemingen vooral organisatiekundige factoren een rol spelen: kenmerken van de onderneming en haar omgeving. De determinerende werking van de beschreven organisatorische en contextuele condities moet echter niet worden overschat. De in dit onderzoek geconstateerde samenhang tussen verschillen in regelnaleving en organisatie- en omgevingskenmerken van ondernemingen betekent niet dat vervolgens gepretendeerd wordt causale relaties tussen deze kenmerken en naleefgedrag te leggen. Hooguit kunnen op grond van de gevonden samenhang mogelijke verklaringen worden aangewezen voor verschillen in regelnaleving door ondernemingen. Deze mogelijke verklaringen kunnen hypothesen vormen voor nader onderzoek naar de oorzaken van verschillen in regelnaleving door ondernemingen.

*Een complex van condities*

Nu is vastgesteld dat een wisselend complex van condities ten grondslag ligt aan regelnaleving of -overtreding door ondernemingen, kan een aantal algemene conclusies worden getrokken over deze regelnaleving beïnvloedende organisatie- en omgevingskenmerken.

Ten eerste staan de verschillende genoemde kenmerken niet los van elkaar, maar beïnvloeden ze elkaar. Omgevingkenmerken beïnvloeden de organisatiekenmerken: wensen van klanten en druk vanuit de overheid of de sociale omgeving leiden tot invoering van bedrijfsinterne milieuzorg, de branchecultuur beïnvloedt de bedrijfscultuur en onredelijk overheidsop treden kan de bedrijfsinterne opvattingen over regelnaleving veranderen. Omgekeerd zijn organisatiekenmerken van invloed op de houding van de omgeving ten opzichte van een onderneming: goede bedrijfsinterne milieuzorg lokt milieubewuste klanten en stelt omwonenden tevreden, een recalcitrante bedrijfscultuur van niet-naleving prikkelt handhavers tot strikter

optreden en bedrijfsinterne kennis van milieukunde leidt tot betere vergunningaanvragen en dus ook betere vergunningen. Ook laten de casestudies zien dat de bedrijfsinterne condities van regelnaleving elkaar beïnvloeden. De bewustwording van milieu- en arbobelangen is bijvoorbeeld een cultuurverandering die vooraf gaat aan het nemen van organisatorische maatregelen op het terrein van milieu- en arbozorg. Een betere organisatorische inbedding van milieu- en arbozorg leidt vervolgens tot een sterker milieu- en arbobewustzijn. Hetzelfde geldt voor de omgevingskenmerken: klachten van omwonenden kunnen leiden tot striktere handhaving en strengere vergunningvoorschriften, terwijl de activiteiten van brancheorganisaties kunnen bijdragen aan beter na te leven regelgeving of aan een verschuiving van klassieke naar alternatieve vormen van regulering.

De onderlinge relaties tussen de organisatie- en omgevingskenmerken, leiden ertoe dat sommige van de besproken kenmerken twee gezichten hebben: ze kunnen zowel leiden tot regelnaleving als regelovertreding. Dit zien we het duidelijkst bij de bedrijfsomvang, de mate van bedrijfsinterne milieu- of arbozorg en de bijstand van externe adviseurs. Een groot bedrijf heeft aan de ene kant meer middelen in huis om wettelijke voorschriften na te leven, maar aan de andere kant kan de milieu- en arboproblematiek ook complexer zijn. Door deze middelen en complexiteit kunnen grote bedrijven eveneens in staat zijn overtredingen te maskeren. Bedrijfsinterne milieu- en arbozorg creëren over het algemeen de bedrijfsinterne voorwaarden voor naleving van voorschriften, maar kunnen ook gelegenheid geven tot afscherming van overtredingen. Ook voor externe adviseurs geldt dat zij kunnen worden ingeschakeld voor dienstverlenende taken zowel ten behoeve van de regelnaleving als de (afscherming van) regelovertreding. Welke kant het gezicht van de 'Januskop' van deze kenmerken opkijkt, is afhankelijk van andere organisatie- of omgevingskenmerken die het motief van het bedrijf bepalen: wil men de regels naleven of overtreden?

Ten tweede kunnen verschillende van de besproken organisatie- en omgevingskenmerken zowel een motief als een gelegenheid bieden tot regelnaleving of -overtreding. Een duidelijk voorbeeld is de bedrijfscultuur: de bedrijfsinterne normen en waarden bieden een motief, de neutralisatietechnieken bieden gelegenheid tot overtreding. Een ander voorbeeld betreft regelgeving. De geïnterviewde ondernemers geven aan dat de bereidheid tot naleving bij als 'redelijk' ervaren wettelijke normen groter is. Daarnaast kan onduidelijke en tegenstrijdige regelgeving gelegenheid geven tot overtreding. Hetzelfde geldt voor rechtshandhaving: een coöperatieve handhavingstijl verhoogt over het algemeen de bereidheid van ondernemingen de wet na te leven en goede handhaving ontnemt de gelegenheid tot ongestrafte overtreding.

*Conclusies op brancheniveau*

Tenslotte kan op basis van de onderzoeksbevindingen niet gesteld worden dat milieu- en arboregels in de textielveredelingbranche over het algemeen beter worden nageleefd dan in de afvalverwerkingbranche. Wel kan geconstateerd worden dat in de afvalverwerkingbranche de verschillen in regelnaleving tussen ondernemingen groter zijn dan in de textielveredelingbranche. Aan de ene kant zijn er in de afvalverwerkingbranche bedrijven die structureel en op betrekkelijk grove wijze milieu- en arboregels hebben overtreden, in combinatie met commune delicten als valsheid in geschrifte en oplichting. Deze zaken hebben geleid tot grootschalige strafrechtelijke onderzoeken, waarbij vermogenssancities en vrijheidssancities zijn opgelegd, oplopend tot zes jaar in de zaak TCR. Aan de andere kant zijn er innovatieve bedrijven die milieuvriendelijke wijzen van afvalverwerking ontwikkelen en exploiteren en daarmee een wezenlijke bijdrage leveren aan de verwezenlijking van een beter milieu in ons land. De ontwikkelingen in de branche doen hopen dat ernstige gevallen van milieuovertreding zich in de toekomst minder zullen voordoen.

In beide bedrijfstakken stimuleren brancheorganisaties de verdergaande professionalisering en ontwikkeling van bedrijfsinterne milieu- en arbozorg. In de textielveredelingbranche is een convenant afgesloten op grond waarvan de deelnemende ondernemingen zich verplichten om de milieubelasting nog verder terug te dringen dan wettelijk kan worden afgedwongen. Ook dit stemt hoopvol.

Op basis van de onderzoeksbevindingen bestaat de indruk dat beide branches wat betreft regelnaleving 'de goede kant opgaan'. Dit wil uiteraard niet zeggen dat regelovertreding niet meer voorkomt. Juist nu door toeneemende professionalisering en schaalvergroting en de verdere ontwikkeling van milieu- en arbozorg en daarop gerichte regulering, steeds hogere eisen gesteld worden aan ondernemingen, bestaat het gevaar dat bedrijven die niet aan deze eisen kunnen voldoen ten koste van het milieu of de arbeidsomstandigheden gaan zoeken naar alternatieve middelen om toch het hoofd boven water te houden.

### 10.3 IMPLICATIES VOOR BELEID

Dit onderzoek geeft geen pasklaar antwoord op de vraag waarom een onderneming een wettelijke regel al of niet naleeft, maar laat daarentegen de complexiteit zien van het ontstaan van regelnaleving en -overtreding. Dit inzicht kan worden gebruikt bij de ontwikkeling, uitvoering en handhaving van regels die ondernemingen als normadressaat hebben. De resultaten van dit onderzoek kunnen implicaties hebben voor het beleid van de overheid

inzake de handhaving van milieu- en arboregelgeving bij ondernemingen en het stimuleren van zelfregulering. Aan het slot van dit proefschrift wordt op drie mogelijke beleidsimplicaties ingegaan: het afstemmen van normering en handhaving op individuele gevallen, het gebruik van risicoprofielen van bedrijven bij de handhaving en de (on)mogelijkheden van zelfregulering.

#### *Regulering op maat*

De resultaten van dit onderzoek leveren een empirisch onderbouwing van eerder gemaakte pleidooien voor 'handhaving op maat'. Onder handhaving op maat wordt hier begrepen dat bij de keuze van handhavingsmiddelen in concrete gevallen aansluiting wordt gezocht bij de oorzaken van de overtreding en de aard van de overtreder (Huisman e.a., 1994:34). Blomberg (2000: 510) betoogt dat de beginselen van doelmatigheid en doeltreffendheid, maar ook van evenredigheid en rechtsgelijkheid vergen dat handhavend optreden wordt toegesneden op het individuele geval. Dit betreft zowel het toezicht op de naleving, als de sanctionering. Blomberg en Van Gestel (2000:332) pleiten beiden in hun dissertatie voor differentiatie in de toezichtuitoefening en sanctionering, gebaseerd op de ervaringen die men met branches en/of individuele bedrijven heeft.

Handhaving op maat betekent dat bij het bepalen van de aard en omvang van het toezicht bij een bedrijf gekeken wordt naar het aantal en de ernst van overtredingen in het verleden, de mate van openheid van het bedrijf ten opzichte van de milieu- of arbo-aspecten van de bedrijfsvoering en het niveau van de bedrijfsinterne milieu- of arbozorg. Bij de aard en zwaarte van de sanctionering wordt vooral rekening gehouden met de oorzaken van de overtreding. Getracht wordt met een passende sanctie deze oorzaken weg te nemen. Een goed inzicht in de oorzaken en achtergronden van regelovertredingen is daarvoor noodzakelijk. De resultaten van dit onderzoek kunnen daaraan bijdragen. Zo laat het onderzoek zien dat wanneer regelovertreding het gevolg is van een gebrek aan professionaliteit van een onderneming, het onder voorwaarden afdwingen van investering in organisatorische en technische verbeteringen een effectiever handhavingstrategie is dan repressief straffen. Wanneer overtreding echter een bewuste keuze is op basis van financiële motieven, dan dient sanctionering de kosten van overtreding te verhogen en de baten af te romen. Handhavende instanties volgen in toenemende mate een strategie van handhaving op maat. Zo hanteren milieu- en arbeidsinspecteurs ten aanzien van probleembedrijven een meer stringente handhavingstrategie (LCCM, 1999; Arbeidsinspectie, 1999). Voorts stelt het Openbaar Ministerie in de *Aanwijzing handhaving milieurecht*: 'als de verdachte als welwillend en te goeder trouw kan worden beschouwd, moet met het oog op de normbevestiging het accent worden gelegd op bewustmaking van de noodzaak tot naleving van de betreffende normen. Naarmate de ver-

dachte calculerend is ingesteld of kennelijk te kwader trouw is, zal het accent meer moeten liggen bij ontmoediging, afstraffing en beperking van mogelijkheden om een illegale handelwijze voort te zetten.<sup>1</sup>

Het principe 'handhaving op maat' laat zich ook toepassen op de normstelling. We kunnen in dit verband dan ook beter spreken van 'regulering op maat'. De laatste jaren is onder regie van het ministerie van vrom een beleid ontwikkeld, waarbij bewuster gedifferentieerd wordt tussen koploperbedrijven en achterblijvers bij de vergunningverlening en handhaving (Van Gestel, 2000:155). Zo pleit de Evaluatiecommissie Wet Milieubeheer (1996:28) ervoor om in de vergunningen van koplopers op milieugebied meer ruimte te geven aan deze bedrijven om zelf te bepalen hoe aan de doelvoorschriften kan worden voldaan, terwijl in de vergunningen van achterblijvers meer gedetailleerde voorschriften ten aanzien van de te nemen milieumaatregelen moeten worden opgenomen. Voorts past het beleid van de vergunning op hoofdzaken in deze traditie, omdat een vergunning op hoofdzaken in principe alleen wordt verstrekt aan bedrijven die goed nalevinggedrag vertonen en die beschikken over een door de overheid goedgekeurd bedrijfsmilieuplan, een gecertificeerd milieuzorgsysteem en een milieujaarverslag (vrom, 1999). Gezien de bevindingen van dit onderzoek zijn deze ontwikkelingen toe te juichen. Ook voor regulering op maat is weliswaar een goed inzicht in de aard van de normadressant noodzakelijk.

Een kanttekening bij regulering op maat is dat het nalevinggedrag van ondernemingen kan veranderen in de loop der tijd. Overheden zouden hun reguleringsstrategie hierop wel moeten aanpassen. Wanneer een notoire overtreder na strikte normstelling en handhaving zijn leven betert, zou hij stapsgewijs meer ruimte moeten krijgen om invulling te geven aan de eigen verantwoordelijkheid voor regelnaleving. Omgekeerd kan het gebeuren dat een koploper op het terrein van bedrijfsinterne milieuzorg de eigen verantwoordelijkheden – bijvoorbeeld na wisselingen in het management of een bedrijfsovername – niet meer aankan en vervalt tot overtreding van milieuvoorschriften. In dat geval zou bijvoorbeeld door ambtshalve wijziging van de vergunning of het stellen van nadere eisen de normstelling moeten worden gewijzigd en de handhaving geïntensiveerd.<sup>2</sup>

Regulering of handhaving op maat betekent dat rekening wordt gehouden met de aard en achtergronden van het regelnalevend gedrag van ondernemingen, zoals die in dit proefschrift inzichtelijk zijn gemaakt. Maar misschien wel de belangrijkste conclusie is dat het regelnalevend gedrag van ondernemingen zich maar in beperkte mate laat sturen door regelgeving en

---

1. Staatscourant, 1999, 119.

2. Zie voor de juridische haken en ogen van het baseren en wijzigen van het vergunningverlening- en handhavingbeleid op het nalevinggedrag van ondernemingen: Van Gestel, 2000:214-216.

handhaving. De casestudies laten zien dat andere factoren, zoals de wensen van klanten, een sterkere (en soms tegengestelde invloed) kunnen hebben op de naleving van wettelijke regels door ondernemingen. Het voldoen aan de wensen van klanten of het onderhouden van een goede relatie met omwonenden kunnen belangrijke motieven zijn om wettelijke regels na te leven.

Deze constatering kan een aanleiding zijn om derdenbelanghebbenden – actiever dan nu het geval is – bij het regulering van ondernemingen te betrekken. Weliswaar bestaat nu in het kader van de derdenbescherming de mogelijkheid voor belanghebbenden om bedenkingen of beroepschriften tegen vergunningen in te dienen, om het bevoegd gezag te verzoeken handhavend op te treden en om aangifte te doen van geconstateerde delicten, maar bij deze regelingen ligt het initiatief bij de benadeelde derde. Er zou gezocht kunnen worden naar mogelijkheden om deze maatschappelijke actoren te mobiliseren en meer systematisch te betrekken bij de regulering van ondernemingen. Belangenorganisaties als milieuactiegroepen, vakbonden en buurtverenigingen zouden dan de gelegenheid en verantwoordelijkheid moeten krijgen de maatschappelijke verwachtingen ten aanzien van een onderneming duidelijk te articuleren. Een goed voorbeeld van een dergelijke interactieve wijze van reguleren is het convenant dat op initiatief van de gemeente is afgesloten met het bedrijf ro2 en omwonenden. Het convenant maakt een einde aan jaren van conflicten tussen bedrijf en omwonenden en leidde tot een aanzienlijke verbetering van de milieusituatie. Een ander actueel voorbeeld is de nieuwe vergunning van de vestiging van Shell in Pernis die in nauw overleg met milieuorganisaties tot stand is gekomen.

In een andere recente dissertatie is een zelfde conclusie getrokken ten aanzien van het belang van informele vormen van controle op het regelnalevend gedrag van ondernemingen. In navolging van de rechtsfilosoof Fuller (1940) betoogt Van Gestel (2000:353–354) namelijk dat overheidsregulering en informele normstelling door personen of groepen in de maatschappij geen gescheiden werelden zijn, maar onlosmakelijk met elkaar samenhangen. De les van Fuller is dat de samenleving voor een belangrijk deel niet drijft op recht, maar op informele vormen van gedragscoördinatie. Volgens Van Gestel wordt regel-geleid gedrag niet in eerste instantie aangeleerd door de staat, maar juist door personen of organisaties die veel dichterbij staan bij degene die er uiteindelijk voor kan zorgen dat wettelijke regels of voorschriften wel of niet worden nageleefd. Verder laat hij zien dat uit art. 21 van de Grondwet voortvloeit dat wanneer de overheid niet over een voldoende middelen beschikt om een steeds hoger niveau van milieubescherming te realiseren, zelfregulering moet worden bevorderd en particulieren in staat moeten worden gesteld om samen met de overheid op te komen voor het belang van de bescherming van het milieu.

Het voorgaande sluit aan bij concepten als 'responsief recht' (Nonet en Selzick, 1978) en 'onderhandelend bestuur' (Stout en Hoekma, 1994; Hoekema e.a., 1998). Daarin wordt de publieke besluitvorming inzake de voorbereiding, vaststelling en uitvoering van overheidsbeleid beïnvloed door, of mede afhankelijk gemaakt van, overleg en onderhandeling van het bevoegd gezag met bedrijven, particuliere organisaties en burgers. Overigens betekent het voorgaande niet dat recht ten alle tijden ondergeschikt moet worden gemaakt aan de *vox populi*. Het pro-actief betrekken van derden bij regulering dient alleen daar te geschieden waar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het recht kan worden verbeterd, een breder draagvlak voor recht kan worden gecreëerd en meer recht kan worden gedaan aan de belangen van derden. Hoewel er nog zeker de nodige juridische haken en ogen zullen zitten aan het actiever betrekken van maatschappelijke actoren bij de regulering van ondernemingen, zijn er dus zeker voldoende normatieve en empirische argumenten voor een nadere bestudering van deze strategie.

*Handhaving op grond van risico-analyse?*

Handhaving op maat vereist dat handhavers zich de vraag stellen met wat voor soort bedrijf men te maken heeft. Een voor de hand liggende en voor de handhavingspraktijk interessante vraag is dan: wat zijn indicatoren om de naleving of -overtreding van wettelijke regels door ondernemingen te kunnen voorspellen? Een dergelijke vraag past in het opkomende denken over de risicomaatschappij dat de laatste jaren het debat over criminaliteit en rechtshandhaving steeds meer is gaan beheersen (Justitiële Verkenningen, 1996). Kenmerkend voor een risicomaatschappij is dat aansprakelijkheid een geheel andere vorm heeft aangenomen. Er is sprake van een overgang van schuldaansprakelijkheid naar risico-aansprakelijkheid. Niet de individuele verwijtbaarheid is bepalend, maar (ook) de mate waarin het potentiële slachtoffer risico's heeft getracht te vermijden. Als gevolg hiervan komt de aansprakelijkheid voor schade steeds meer in het bereik van dienstverleners en producenten te liggen, omdat deze de risico's op schade hadden kunnen verminderen.

De door Garland (1996) gesignaleerde responsabiliseringsstrategie van de overheid op het terrein van rechtshandhaving past ook in de opkomst van dit risicodenken. Burgers en bedrijven worden bij deze strategie zelf verantwoordelijk gehouden voor het terugdringen van het risico slachtoffer te worden van criminaliteit, bijvoorbeeld door inbraakpreventie en het inschakelen van particuliere beveiliging. Andere voorbeelden van een dergelijke 'responsibilisering' zijn het op basis van risicotaxatie aanbieden van opvoedingsondersteuning aan jonge ouders, het geven van een meldplicht aan advocaten inzake witwassen en natuurlijk ook het stimuleren van bedrijfsinterne milieu- en arbozorg door bedrijven.

Op het terrein van rechtshandhaving en criminaliteitsbestrijding leidt dit risicodenken tot een 'risico-justitie' (Van Swaaningen, 1996) of 'crimineel risicomanagement' (Van de Bunt, 2000). Voorbeelden van hierdoor geïnspireerde maatregelen zijn het ophangen van camera's in uitgaanscentra, het vroegtijdig voorkomen van het ontsporen van jongeren en het monitoren van afgestrafte zedendelinquenten na hun vrijlating. Ook de aandacht voor de fraudegevoeligheid van ontwikkelingen op ICT-terrein kan in dit licht worden gezien. Het gaat hierbij telkens om het detecteren en onderkennen van risico's, teneinde preventieve maatregelen te kunnen nemen. Een meer in de lijn van dit proefschrift passend voorbeeld is het screenen van bedrijven op aspecten van criminaliteit en integriteit. In het wetsvoorstel BIBOB wordt vergunningverlenende of subsidie- of opdrachtverlenende overheidsinstanties de bevoegdheid verleent de bonafiditeit of de integriteit van vergunningsaanvragers of opdrachtnemers te 'screenen'.<sup>3</sup> Deze bevoegdheid is met name verleend met het oog op de preventieve bestrijding van georganiseerde misdaad, maar kan eveneens worden gebruikt voor de bestrijding van organisatiecriminaliteit.

Ook op het terrein van de milieu- en arborechthandhaving is het risicodenken doorgedrongen. Dit betekent dat in toenemende mate projectmatig wordt gewerkt waarbij de handhavingsactiviteiten vooral worden gericht op 'risicovolle' bedrijfstakken en bedrijven. Zo zal het nieuwe Milieu Inlichtingen- en Opsporingsteam (MIOT) zich onder andere gaan bezighouden met het uitvoeren van 'diepte- en ketenonderzoeken' in risicovolle branches.<sup>4</sup> Voorts voert de Inspectie Milieuhygiëne onderzoeken uit, teneinde een landelijk inzicht te krijgen in de naleving bij voor milieu, gezondheid en veiligheid relevante bedrijfstakken. De keuze voor welke bedrijfstakken een landelijk beeld gewenst is, wordt bepaald door de mogelijke risico's voor milieu, gezondheid en veiligheid. Informatie waarop deze keuze wordt gebaseerd kan afkomstig zijn van handhavingsgegevens van alle bij de milieuhandhaving betrokken partners, maar ook van klachten van burgers, incidenten en dergelijke. Ook het beleid ten aanzien van de vergunning op hoofdzaken lijkt (mede) geïnspireerd door het risicodenken. Eén van de gedachten achter het verlenen van vergunningen op hoofdzaken aan pro-actieve bedrijven is dat vergunningverleners en handhavers hun schaarse middelen vooral kunnen richten op defensieve bedrijven (VROM, 1999:6). Maar wat zijn dit voor bedrijven?

Naar aanleiding van onder meer de TCR-affaire bestond bij verschillende handhavende instanties de behoefte aan een methodische aanpak van probleembedrijven. De Landelijke Coördinatiecommissie Milieuwethandhaving

3. Tweede Kamer, 1999–2000, 26 883, nrs. 1–3.

4. Tweede Kamer, 1999–2000, 22 343, nr. 47:4.



(LCCM) heeft in het kader van de ontwikkeling van een landelijke handhavingstrategie het handboek 'Handhavingsmethodieken bij probleembedrijven' opgesteld. Probleembedrijven worden omschreven als 'bedrijven waarvoor geldt dat er gelet op de aard, de complexiteit van het bedrijf en/of eerdere handhavingsservaringen een gerede kans is dat bedrijf milieuregels overtreedt'.<sup>5</sup> Dergelijke bedrijven worden in de handhavingspraktijk ook wel aangeduid als 'risicobedrijven'.<sup>6</sup> Maar waarop is deze labelling van 'probleembedrijf' gebaseerd? De definitie veronderstelt dat er kenmerken van bedrijven kunnen worden aangewezen die hen tot probleembedrijf maakt. De open begrippen 'aard' en 'complexiteit' uit de definitie van de LCCM zullen nader moeten worden ingevuld. Dit roept de vraag op, op welke wijze dit gebeurt en welke indicatoren zullen worden aangewezen die een bedrijf tot 'probleembedrijf' maakt.

De resultaten van dit onderzoek laten zien dat het erg moeilijk is om betrouwbare indicatoren te vinden om het regelnalevend gedrag van bedrijven te beoordelen en te voorspellen. Daarbij moet een onderscheid gemaakt worden tussen risico-indicatoren op bedrijfstakniveau en bedrijfsniveau. Op het niveau van de bedrijfstak kunnen wel condities worden aangewezen die een gelegenheid kunnen geven voor het overtreden van regels. Zoals besproken in deel III in dit proefschrift, hangen deze condities samen met de structuur en cultuur van de branche of markt en de aard van regelgeving en handhaving. Het is echter veel moeilijker aan te geven welke bedrijven van deze gelegenheidsstructuur gebruik zullen maken. Zoals besproken in deel II van dit proefschrift, zijn er verschillende kenmerken van bedrijven die van invloed kunnen zijn op regelnaleving. Het is echter bijzonder moeilijk om van tevoren aan te geven welke invloed die kenmerken zullen hebben op de mate van regelnaleving. Naleving en overtreding zijn dan de keerzijden van dezelfde medaille. Ook de mate van bedrijfsinterne milieu- of arbozorg lijkt geen betrouwbare indicator: AO1 is bijvoorbeeld een absolute koploper op het terrein van gecertificeerde milieuzorg, maar pleegt desondanks op meer dan incidentele basis milieuovertredingen.

Uiteraard dienen handhavende instanties keuzes te maken met betrekking tot de inzet van de beperkte middelen en zullen zij trachten deze middelen zo effectief mogelijk in te zetten. Het spreekt voor zich dat handhavende instanties daarbij gebruik maken van ervaringen uit het verleden en andere informatie met betrekking tot het regelnalevend gedrag van bedrijven.

---

5. Tweede Kamer, 1998–1999, 22 343, nr. 44:13.

6. De provincie Overijssel heeft bijvoorbeeld het initiatief genomen om voor in eerste instantie zes 'risicobedrijven' zogenoemde toezichtsplannen op te stellen. Begonnen is met een afvalverwerker en een bedrijf uit de metaalsector. De bedrijven zijn geselecteerd op grond van milieurelevantie, klachtenpatroon en nalevingsgedrag (Tweede Kamer, 1998–1999, 22 343, nr. 38:5).

Het regelnalevend gedrag van ondernemingen is echter te dynamisch en te complex om vast te leggen in risicoprofielen van probleembedrijven. Daarnaast kan gewezen worden op twee ongewenste effecten van een dergelijk beleid. Ten eerste is dat het selectieve effect: alleen bedrijven die voldoen aan het risicoprofiel worden onderzocht, terwijl andere potentieel vervuilende of onveilige bedrijven niet in het vizier komen. Ten tweede kan een dergelijk beleid een stigmatiserend effect hebben: bedrijven die aan het profiel worden voldoen worden meteen beschouwd als 'verdacht', los van de vraag of ze zich daadwerkelijk schuldig maken aan regelovertreding. Denkbaar is dat dit de afvalverwerkingbranche is overkomen. Na milieuschandalen als tcr, Uniser en de Lickebaert-affaire, richten politie en justitie zich bij de bestrijding van ernstige milieucriminaliteit vooral op afvalverwerkende bedrijven. In verschillende beleidstukken worden afvalverwerkende bedrijven genoemd als voorbeeld van risicobedrijven, enkel omdat ze afval verwerken. Milieucriminaliteit wordt veelal geassocieerd met de afvalverwerkingbranche. Hoewel er zeker bedrijven zijn of zijn geweest die zich schuldig maken aan ernstige milieudelicten, ondervinden ook de 'goede' afvalverwerkende bedrijven hinder van dit stigma.

Op basis van mijn bevindingen is het gevaarlijk een lijstje met risico-indicatoren samen te stellen. Dit onderzoek laat hoogstens een mogelijke samenhang zien tussen organisatorische en contextuele condities en regelnaleving. De geboden inzichten zijn vooral indicatief en niet definitief en uitputtend. Ook dit benadrukt de noodzaak tot nader onderzoek.

#### *Zelfregulering of repressieve handhaving?*

De bevindingen van dit onderzoek bevestigen de veronderstelling dat wettelijke regels beter worden nageleefd wanneer de mate van norminternalisatie hoger is. Alle respondenten benadrukken dat regels worden overtreden wanneer deze als onredelijk worden ervaren, oftewel in strijd zijn met bedrijfsinterne normen en waarden. Wettelijke voorschriften worden eerder als onredelijk ervaren, naarmate een onderneming meer nadruk legt op het behalen van winst en minder op de wijze waarop en de middelen waarmee dit doel kan worden bereikt. Dit kan twee beleidsimplicaties hebben: ten eerste dat normadressaten betrokken dienen te worden bij de vaststelling van de voorschriften waaraan zij zich moeten houden en ten tweede dat bij de uitvoering en handhaving van deze voorschriften communicatieve aspecten van groot belang zijn. Ondernemingen moeten overtuigd worden van het maatschappelijk belang van regelnaleving en van het feit dat het bereiken van organisatiedoelen alleen kan binnen de randvoorwaarden van de wet. Deze opvatting past zelfs in Friedman's (1990) sceptische visie op bedrijfs-ethiek: ondernemingen dienen slechts te streven naar winstmaximalisatie, maar dan wel volgens de spelregels van de wet. De beleidsimplicaties zijn

ook in lijn met de huidige nadruk in het milieu- en arbobeleid op de ontwikkeling van alternatieve vormen van regulering waarbij een groter beroep wordt gedaan op de eigen verantwoordelijkheden van ondernemingen. Ook al in eerder onderzoek is gewezen op het belang van dergelijke 'responsieve' regulering en handhaving (Van de Bunt, 1992).

Zelfregulering neemt daarin een belangrijke plaats in. Door de overheid geconditioneerde zelfregulering (in plaats van klassieke regulering) kan de mate van norminternalisatie vergrootten. De normadressant heeft immers (mede) de norm opgesteld waar hij zich aan dient te houden. Daarnaast biedt zelfregulering in de vorm van bedrijfsinterne milieu- of arbozorg de middelen voor een bedrijf een om wettelijke voorschriften te kunnen naleven. Het product van een bedrijfsintern milieu- of arbozorgsysteem wordt gevormd door de milieu- of arboprestaties van het bedrijf. Die prestaties kunnen bijvoorbeeld worden vertaald in de hoeveelheid afvalstoffen die wordt geloosd, de terugdringing van het aantal uren ziekteverzuim in een onderneming en de mate waarin andere milieu- en arbonormen worden nageleefd. Een groot deel van deze milieu- en arboprestaties betreft dus de naleving van wettelijke voorschriften.

Een waarschuwing voor een goedgelovige of zelfs naïeve houding van het bevoegd gezag is hier echter op zijn plaats. De daadwerkelijke waarde van zelfregulering voor de naleving van wettelijke regels moet nog worden onderzocht.<sup>7</sup> De casestudies laten zien dat bedrijfsinterne milieu- en arbozorg op papier nog niet zoveel zegt, het gaat erom hoe er in de praktijk mee wordt gewerkt. Dit betekent dat vergunningverlenende en handhavende ambtenaren zich niet moeten laten intimideren door een professioneel uitziend en wellicht gecertificeerd milieu- of arbozorgsysteem. Inmiddels zijn er vele initiatieven ondernomen om vergunningverlenende en handhavende ambtenaren te scholen op het terrein van de bedrijfsinterne milieu- en arbozorg. Uiteraard moeten deze ambtenaren geen milieu- of arboconsultants worden, maar wanneer een milieuzorg of -arbozorgsysteem de naleving van een vergunning op hoofdzaken of de systeembepalingen uit de arbowet moet bewerkstelligen, dan is het wel zaak dat deze ambtenaren de kwaliteit van dit systeem kunnen beoordelen. Een certificaat als ISO 14.001 geeft daarbij een belangrijke indicatie, maar ambtenaren moeten zich er wel van vergewissen dat nog steeds conform het certificaat wordt gewerkt. Certificering betreft immers momentopname(s).

Het stimuleren van bedrijfsinterne milieu- en arbozorg of andere vormen van geconditioneerde zelfregulering kan een doeltreffend instrument zijn om

---

7. Rond het fenomeen zelfregulering is nog veel onduidelijk, bijvoorbeeld in hoeverre het een juridische, morele of sociale bindingen heeft (Van Gestel, 2000:351). Volgens Van Gestel (2000:363-364) berust geconditioneerde zelfregulering op een 'amalgam van juridische en andersoortige ordeningsmechanismen'.

de naleving van wettelijke voorschriften door ondernemingen te versterken. De onderzoeksbevindingen laten eveneens de beperkingen van een dergelijke reguleringsstrategie zien. Wanneer de overheid er door normstelling, handhaving of andere middelen niet in slaagt om de bedrijfsinterne normen en waarden en de verhouding tussen doelbereiking en geaccepteerde middelen te beïnvloeden, dan rest haar weinig anders dan repressief optreden. Wanneer er economische motieven zijn voor regelovertreding en kosten- en batenoverwegingen – hoe beperkt ook – daartoe de doorslag geven, dan is het verhogen van de kosten en het afkomen van de baten een passende reactie. Repressieve bestuursrechtelijke of strafrechtelijke handhaving blijft dus nodig als stok achter de deur. Voorwaarde voor de effectiviteit van een dergelijk optreden is wel dat deze stok niet breekt wanneer er mee wordt geslagen. De casestudies laten echter zien dat de stok van de bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving niet van tropisch hardhout is.

## LITERATUUR

- Aalders, M.V.C., *Industrie, milieu en wetgeving. De Hinderwet tussen symboliek en effectiviteit*, Kobra, Amsterdam, 1984.
- Aalders, M.V.C. en A.C.J.M. Wilthagen, *Onderhandelend bestuur en de regulering van arbo- en milieuzorg: ontwikkelingen, parallellen en toekomst*, in: Stout, H.D. en A.J. Hoekema (red.), *Onderhandelend bestuur*, W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle, 1994, pp. 115–150.
- Addink, G.H. en Ch.W. Backes, *Handhaving van de milieuregelgeving inzake afvalstoffen*, in: *Commissie bestuursrechtelijke en privaatrechtelijke handhaving, Handhaven op niveau*, W.E.J. Tjeenk Willink, Deventer, 1998, pp. 273–299.
- Aken, J.E. van, *Organisatiekunde, uil of jonge zwaan?*, Technische Universiteit Eindhoven, Eindhoven, 1991.
- Algemene Rekenkamer, *Convenanten van het Rijk met bedrijven en instellingen*, Tweede Kamer 1995–1996, 24 480, nrs. 1–2.
- Algemene Rekenkamer, *Tankcleaning Rotterdam en andere havenontvangstinstallaties*, Tweede Kamer, 1995–1996, 24 715, nrs. 1–2.
- d'Anjou, L.J.M., G. de Jonge, J.J. van der Kaaden, *Effectiviteit van sanktie: Een overzicht van het onderzoek naar generale en speciale preventie*. wodc, Den Haag, 1975.
- Anker, M.J.J. van den, *Wie betaalt, bepaalt: Over intermediaire organisaties, milieucriminaliteit, organisatiecriminaliteit en integriteit in het complexe milieuveld*, Elsevier, Den Haag, 1999.
- Anker, M.J.J. van den en A.B. Hoogenboom, *Schijn bedriegt: overheid, bedrijfsleven en gelegenheidsstructuren voor milieucriminaliteit op de hergebruikersmarkt*, vUGA, Den Haag, 1997.
- AOO, *Afvaloverlegorgaan, Informatiebulletin Preventie & Hergebruik*, nr. 4, Utrecht, 1997.
- AOO, *Afvaloverlegorgaan, Katern landelijk afvalbeheersplan*, nr.1, Utrecht, 1999.
- Arbeidsinspectie, *Jaarverslag 1998*, Den Haag, 1999.
- Arentsen, M.J., P.J. Klok en G.J.I. Schrama, *De Milieuvergunningin bedrijf, fase 2: Een onderzoek naar het effect van de milieuvergunning op het milieugedrag in vier bedrijven*, Evaluatiecommissie Wet Milieubeheer, Achtergrondstudie nr. 21, Den Haag, 1994.
- Arentsen, M.J., P.J. Klok en G.J.I. Schrama, *Milieurelevante besluitvorming in bedrijven*, *Beleidswetenschap*, 1994, pp. 240–260.
- Arts, M.M.J., K.R.D. Lulofs, G.J.N. Bruinsma en A.C. van Wageningen, *Bestuurlijke risico's bij een beperkte toelating van afvalstoffenbedrijven*, *Publicatiereeks Afvalstoffen*, nr. 43, Ministerie van vROM, Den Haag, 1998.
- Bacharach, S.B. en E.J. Lawler, *Power dependence and power paradoxes in bargaining*, *Negotiation Journal*, 1986, pp. 167–174.

- Bal, R.A. en C.J.J.M. Stolker, Dereguleren in Arbo-land: Een heroriëntatie op de Arbeidsomstandighedenwet, *Nederlands Juristenblad*, 1997, pp. 969-975.
- Bardach, E. en R.A. Kagan, *Going by the Book: The problem of Regulatory Unreasonableness*, Temple University Press, Philadelphia, 1982.
- Barnett, H.C., *Corporate capitalism, corporate crime, Crime and Delinquency*, 1981, pp. 4-23.
- Beccaria, C., *Tratto dei Delitti e delle Pene*, 1764, vertaald door Paolucci, H., Bobbs-Merrill, Indianapolis, 1964.
- Becker, G.S., *Crime and Punishment: An economic approach*, *Journal of Political Economy*, 1968, pp. 169-217.
- Becker, G.S., *The economic approach of human behavior*, University of Chicago Press, Chicago, 1976.
- Benson, J., *Organizational analyses. Critique and innovation*, Sage, London, 1977.
- Benson, J., *Innovation and crisis in organizational analyses*, in: Benson, J., *Organizational analyses. Critique and innovation*, Sage, London, 1977, pp. 5-18.
- Benson, M.L., F.T. Cullen en W.J. Maakestad, *Local Prosecutors and Corporate Crime, Crime and Delinquency*, 1990, pp. 356-372.
- Benson, M.L., *Denying the Guilty Mind: Accounting for Involvement in a White-Collar Crime*, in: Henry, S. en W. Einstadter (red.), *The Criminology Theory Reader*, New York University Press, New York, 1998, pp. 247-264.
- Berg, E.A.I.M. van den (red.), *De markt van misdaad en milieu; Deel 1*, wovc, K 38, Den Haag, 1995.
- Berg, E.A.I.M. van den en R.J.J. Eshuis, *Grote strafrechtelijke milieu-onderzoeken*, wovc, Serie onderzoek en beleid nr. 152, Den Haag, Gouda Quint, 1996.
- Berghuis, A.C., C.H. Brants en H.M. Willemse (red.), *Witteboorden-criminaliteit*, *Ars Aequi Libri*, Nijmegen, 1984.
- Beijers, W.M.E.H., W. Huisman en E. Niemeijer, *Bedrijfscodes; een verkenning onder de honderd grootste ondernemingen in Nederland*, *Justitiële Verkenningen*, nr. 4, 1995, pp. 61-88.
- Bezem, J., *De afvalverwerkingsbranche in het beklagdenbankje*, *Milieumarkt*, april, 1996, pp. 10-13.
- Blankenship, M.B., *Understanding Corporate Criminality*, Garland Publishing, New York, 1993.
- Block, A.A., *Space, time and organized crime*, Transaction, New Brunswick, 1994.
- Block, A.A. en T.J. Bernhard, *Crime in the waste oil industry*, *Deviant Behavior*, nr. 9, 1988, pp. 113-129.
- Block, A.A. en F.R. Scarpitti, *Poisoning for Profit, the Mafia and Toxic Waste in America*, William Morrow, New York, 1985.
- Blomberg, A.B., *Integrale handhaving van milieurecht*, Boom Juridische uitgevers, Den Haag, 2000.
- Blomberg, A.B. en F.C.M.A. Michiels, *Handhaven met effect; Een empirisch-juridische studie naar de mogelijkheden voor een effectieve handhaving van het milieurecht*, *VUGA*, 's-Gravenhage, 1997.
- Blomberg, A.B. m.m.v. F.C.M.A. Michiels, *Samen sterk met maatwerk*, W.E.J. Tjeenk Willink, Deventer, 1998.
- Bonger, W., *Criminality and Economic Conditions*, Indiana University Press, Bloomington, 1905 en 1969.
- Boogaarts, R. en H. van Gelder, *Het teken van de Toekan: Op het spoor van de familie Van der Valk*, Meulenhoff/Kritak, 1996.
- Bovenkerk, F., *Een haastige conclusie*, *Tijdschrift voor Criminologie*, 1993, pp. 73-77.

- Bovenkerk, F. (red.), *De georganiseerde criminaliteit in Nederland*, Gouda Quint, Deventer, 1996.
- Bovenkerk, F., Fenomeenonderzoek; of hoe de etnografische criminologie haar onschuld verliest, *Justitiële Verkenningen*, nr. 8, 1998, pp. 27–35.
- Box, S., *Power, Crime and Mystification*, Tavistock, London, 1983.
- Braithwaite, J., Multinationals en corruptie: suggesties voor een internationale aanpak, *Justitiële Verkenningen*, nr. 4, 1981, pp. 52–58.
- Braithwaite, J., *Corporate crime in the pharmaceutical industry*, Routledge & Kegan Paul, London, 1984.
- Braithwaite, J., *To punish or to persuade*, State University of New York Press, Albany, 1985a.
- Braithwaite, J., White Collar Crime, *Annual Review of Sociology*, nr. 11, 1985b, pp. 1–25.
- Braithwaite, J., *Crime, shame and reintegration*, Cambridge University Press, Cambridge, 1989.
- Braithwaite, J. en B. Fisse, On the Plausibility of Corporate Crime Theory, *Advances in Criminological Theory*, nr. 2, 1990, pp. 15–38.
- Braithwaite, J. en T. Makkai, Testing an Expected Utility Model of Corporate Deterrence, *Law and Society Review*, 1991, pp. 7–14.
- Braithwaite, J., White Collar Crime, in: Geis, G. e.a. (red.), *White-Collar Crime. Classic and Contemporary Views*, The Free Press, New York, 1995, pp. 116–142.
- Brand, M. van den, Afvalchaos en concurrentieslag? Provinciegrenzen voor brandbaar afval verdwijnen, *AfvalForum*, september, 1999.
- Brants, Chr., Corporate and Government Deviance, *Problems of Organizational Behaviour in Contemporary Society*, eds. M. David Ermann en Richard J. Lundman, New York, 1978, boekbespreking, *Tijdschrift voor Criminologie*, 1979, pp. 192–193.
- Brants-Langeraar, Chr., Over het begrip white collar crime, *Tijdschrift voor Criminologie*, 1981, pp. 224–235.
- Brants, C.H. en H.G. van de Bunt, Witteboorden-criminaliteit, een congresverslag, *Tijdschrift voor Criminologie*, 1984, pp. 225–232.
- Brants, C.H. en Th. De Roos, De strafzaak Uniser in de spiegel van de persverslagen, in: Kelk, C. (red.), *Grenzen en mogelijkheden, opstellen over en rondom de strafrechtspleging*, Nijmegen, 1984, pp. 216–233.
- Brants, C.H. en K.L.K. Brants, *De sociale constructie van fraude*, Gouda Quint bv, Arnhem, 1991.
- Brants, Chr., Witte-boordencriminaliteit, *Tijdschrift voor Criminologie*, 1992:70–73.
- Brants, C., The system's rigged – or is it? The prosecution of white collar and corporate crime in the Netherlands, *Crime, Law & Social Change*, 1994, pp. 103–125.
- Bruijn, T.J.N.M. de en K.R.D. Lulofs, De milieuvergunning in bedrijf, fase 1; deelonderzoek II: WABM-bedrijven onderzoek; Een inventariserend onderzoek naar milieurelevante besluitvormingsprocessen in bedrijven, *Evaluatiecommissie Wet Algemene Bepalingen Milieuhygiëne, achtergrondstudie nr. 15*, Den Haag, 1992.
- Bruijn, T.J.N.M. de en K.R.D. Lulofs, De vergunningverlening, vanuit de bedrijfsvoering beschouwd, *Beleidswetenschap*, 1993, pp. 158–176.
- Bruinsma, G.J.N. en H.G. van de Bunt, Misdrijven uit berekening, *Tijdschrift voor Criminologie*, 1993, pp. 99–109.
- Bruinsma, G.J.N., *Beelden van criminaliteit*, Gouda Quint, Arnhem, 1996.
- Bruinsma, G.J.N., De afvalverwerkingsbranche, in: Bruinsma, G.J.N. en F. Bovenkerk, *Deelonderzoek II: Branches*, Sdu Uitgevers, Den Haag, 1996.

- Bruinsma, G.J.N. en F. Bovenkerk, Deelonderzoek II: Branches, in: Parlementaire enquêtecommissie Opsporingsmethoden, Inzake Opsporing; enquête opsporingsmethoden, Eindrapport, Sdu Uitgevers, Den Haag, 1996.
- Bruinsma, G.J.N., De differentiële associatietheorie en sociale leertheorieën, in: Lissenberg, E., S. van Ruller en R. van Swaaningen, Tegen de regels, een inleiding in de criminologie, *Ars Aequi Libri*, Nijmegen, 1999, pp. 109–122.
- Brussaard, W., Th.G. Drupsteen, P.C. Gilhuis en N.S.J. Koeman (red.), *Milieurecht*, Tjeenk Willink, Deventer, 1996.
- Bunt, H.G. van de, Is strafrecht in de handhaving van milieurecht ultimum remedium?, in: Wladimiroff, M. (red.), *Facetten van economisch strafrecht*, Gouda Quint, Arnhem, 1990, pp. 85–104.
- Bunt, H.G. van de, *Organisatiecriminaliteit*, Gouda Quint, Arnhem, 1992.
- Bunt, H.G., Maatregelen tegen corruptie in het bedrijfsleven; een kwart eeuw na de invoering van art. 328ter Sr., *Justitiële Verkenningen*, nr. 1, 1993, pp. 35–50.
- Bunt, H.G. van de en W.M.E.H. Beijers, 'Irrationaliteit' als keuze, *Tijdschrift voor Criminologie*, 1993, pp. 378–395.
- Bunt, H.G. van de, Deelonderzoek III: De vrije beroepsbeoefenaars: advocaten, notarissen, accountants; Fraude en witwassen, in: Parlementaire enquêtecommissie Opsporingsmethoden, Inzake Opsporing; enquête opsporingsmethoden, Eindrapport, Sdu Uitgevers, Den Haag, 1996.
- Bunt, H.G. van de en W. Huisman, Wie is er gevoelig voor shaming?, *Tijdschrift voor Criminologie*, 1996, pp. 375–381.
- Bunt, H.G. van de en W. Huisman, *Organisatiecriminaliteit*, in: Schwitters, R.J.S. (red.), *Criminologie*, Open Universiteit, Heerlen, 1998, pp. 263–288.
- Bunt, H.G. van de en W. Huisman, Gehoor geven aan maatschappelijke verwachtingen, enkele opmerkingen bij de aanpak van organisatiecriminaliteit, in: Hessel, B. en P. de Graaf (red.), *Over recht en bedrijfsethieksethiek: Pleidooien voor samenwerking*, *Ars Aequi Libri*, Nijmegen, 1998, pp. 165–181.
- Bunt, H.G. van de en W. Huisman, Het kan ook anders. Overwegingen bij de keuze tussen klassiek of alternatief reguleren op milieuterrein, in: Gilhuis, P.C., e.a., *De effectiviteit van klassieke en alternatieve reguleringsinstrumenten in milieuhandhaving*, wovc Onderzoek en Beleid, nr. 179, Den Haag, 1999, pp. 29–44.
- Bunt, H.G. van de, Nieuwe vormen van misdadbestrijding: crimineel risicomangement, in: Hessing, D.J. e.a., *Onderzoekschool Maatschappelijke Veiligheid. Lezingen uitgesproken tijdens de publieke presentatie op 19 oktober 2000*, Rotterdam, 2000, pp. 5–7.
- Buiting, Th.J.B., *Strafrecht en milieu*, Gouda Quint, Arnhem, 1993.
- Bijsterveld, W.J. van, *Belastingfraude*, Ministerie van Financiën, Den Haag, 1980.
- Carson, W.G., The other price of Britain's oil: Regulating safety on offshore oil installations in the British sector of the North Sea, *Contemporary Crises*, 1980, pp. 239–266.
- Carter, T.S., Ascent of the corporate model in environmental-organized crime, *Crime, Law & Social Change*, 1999, pp. 1–30.
- Clarke, M., *Business Crime; Its Nature and Control*, Polity Press, Cambridge, 1990.
- Clarke, M., EEC fraud: a suitable case for treatment, in: Pearce, F. en Woodwiss, M. (red.), *Global Crime Connections*, Macmillan, London, 1993, pp. 162–186.
- Clinard, M.B., *The black market: A study of white-collar crime*, Holt, New York, 1952.
- Clinard, M.B. en P.C. Yeager, *Corporate crime*, Free Press New York, 1980.
- Clinard, M.B., *Corporate Ethics and Crime; The Role of Middle Management*, Sage Publications, Beverly Hills, 1983.



- Cloward, R.A. en L.E. Ohlin, *Delinquency and Opportunity: A theory of delinquent gangs*, Free Press, New York, 1960.
- Cohen, A.K., *Delinquent Boys: The Culture of the Gang*, Free Press, New York, 1955.
- Cohen, D.V., *Ethics and Crime in Business Firms: Organizational Culture and the Impact of Anomie*, *Advances in Criminological Theory*, nr. 6, 1995, pp. 183–206.
- Cohen, M., J. March en J. Olson, *A garbage-can model of organizational choice*, *Administrative science quarterly*, 1972, pp. 1–25.
- Coleman, J.W., *Toward an Integrated Theory of White-Collar Crime*, *American Journal of Sociology*, 1987, pp. 406–439.
- Coleman, J.W., *Motivation and Opportunity; Understanding the Causes of White-Collar Crime*, in: Geis, G., R.F. Meier en L.M. Salinger, *White-Collar Crime; Classis and Contemporary Views*, The Free Press, New York, 1995, pp. 360–381.
- Commissie bestuursrechtelijke en privaatrechtelijke handhaving, *Handhaven op niveau*, W.E.J. Tjeenk Willink, Deventer, 1998.
- Commissie Biesheuvel, *Schoon schip maken. Advies omtrent nader onderzoek TCR en handhaving milieuregels*, Tweede Kamer, Den Haag, 1997.
- Commissie Havenontvangstinstallaties, *HOI's: Zaken doen én laten*, Den Haag, 1998.
- Commissie Toekomstige Organisatie Afvalverwerking, *Eindrapport*, Den Haag, 1996.
- Commissie voor de Toetsing van Wetgevingsprojecten, Den Haag, 1990.
- Commissie voor de toetsing van wetgevingsprojecten, *Van keurslijf naar keurmerk, wetgevingsbeleid voor veilig en gezond werk*, Den Haag, 1994.
- Cools, M., *Werknemerscriminaliteit*, VUBPress, Brussel, 1994.
- Coolsma, C. en M. Wiering (red.), *Handhaving in stukken: beschouwingen over theorie en praktijk van de handhaving van recht*, SISWO/Instituut voor Maatschappijwetenschappen, Amsterdam, 1999.
- Cornish, D.B. en R.V. Clarke (red.), *The reasoning criminal. Rational choice perspectives on offending*, Springer, New York, 1986.
- Cressey, D.R., *The poverty of theory in corporate crime research*, *Advances in criminological theory*, nr. 1, 1989, pp. 31–56.
- Croall, H., *White Collar Crime*, Open University Press, Buckingham, 1992.
- Cullen F.T., W.J. Maakestad en G. Cavender, *The Ford Pinto case and beyond*, in: Hochstedler, E. (red.), *Corporations as Criminals*, Sage, Beverly Hills, 1984.
- Cullen F.T., W.J. Maakestad en G. Cavender, *Corporate crime under attack: The Ford Pinto case and beyond*, Anderson, Cincinnati, 1997.
- cuwvo, *Coördinatiecommissie Uitvoering Wet Verontreiniging Oppervlaktewater, Afvalwaterproblematiek van de textielveredelingsindustrie*, Den Haag, 1993.
- Deal, T.E. en A.A. Kennedy, *Corporate cultures: The rites and rituals of corporate life*, Penguin Books, London, 1982.
- Denzin, N.K., *Notes on the Criminogenic Hypothesis: a case study of the American liquor industry*, *American Sociology Review*, 1977, pp. 905–920.
- Deschouwer, K., *Organisaties in een moderne samenleving*, in: Leys, M. en K. Deschouwer (red.), *Perspectieven op organisaties. Deel 1. Kenmerken van organisaties*, Open Universiteit, Heerlen, 1990, pp. 17–26.
- Deschouwer, K., *Een wetenschappelijke benadering van organisaties*, in: Leys, M. en K. Deschouwer (red.), *Perspectieven op organisaties. Deel 1. Kenmerken van organisaties*, Open Universiteit, Heerlen, 1990, pp. 29–40.
- DiMento, J.F., *Environmental Law and American Business: Dilemmas of Compliance*, Plenum Press, New York, 1986.
- DiMento, J.F., *Can Social Science Explain Organizational Noncompliance with environmental law?*, *Journal of Social Issues*, 1989, pp. 109–132.

- Dixon, N.F., Disastrous decisions, *The Psychologist*, 1994, pp. 303–307.
- Doelder, H. de en A.B. Hoogenboom (red.), *Witteboorden-criminaliteit in Nederland*, Gouda Quint, Deventer, 1997.
- Dohmen, J., *De vriendenrepubliek: Limburgse kringen*, Sun, Nijmegen, 1996.
- Donaldson, T., *Corporations and Morality*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs, 1982.
- Douglas, J.D. en J.M. Johnson, *Crime at the Top. Deviance in Business and the Professions*, J.B. Lippincott, Philadelphia, 1978.
- Driel, M. van, *Zelfregulering: hoog opspelen of thuisblijven?*, Kluwer, Deventer, 1989.
- Duyne, P.C. van en A.A. Block, *Organized cross-atlantic crime; Racketeering in fuels, Crime, Law & Social Change*, 1995, pp. 127–147.
- Dijk, J.J.M. van, H.I. Sagel-Grande en L.G. Toornvliet, *Actuele criminologie*, Vermande, Lelystad, 1995.
- Eberg, J., *Waste Policy and Learning: Policy Dynamics of Waste Management and Waste Incineration in the Netherlands and Bavaria*, Eburon, Delft, 1997.
- Edelhertz, H., *The Nature, Impact and Prosecution of White-Collar Crime*, National Institute for Law Enforcement and Criminal Justice, Department of Justice, Washington DC, 1970.
- Engbersen, G., A. Komter, C.J.M. Schuijt en J. van der Sluis, *Civic responsibility. Over de betrokkenheid van ondernemers bij de economische en sociale ontwikkeling van Rotterdam*, Rijksuniversiteit Leiden/Rijksuniversiteit Utrecht, Leiden/Utrecht, 1991.
- Ermann, M.D. en R.J. Lundmann, *Deviant Acts by Complex Organizations: Deviance and Social Control at the Organizational Level of Analysis*, in: Messinger, S.L. en E. Bittner (red.), *Criminology Review Yearbook*, Sage Publications, Beverly Hills, 1979, pp. 524–552.
- Ermann, M.D. en R.J. Lundmann (red.), *Corporate and Governmental Deviance: Problems of organisational behaviour in contemporary society*, Oxford University Press, New York, 1982.
- Eshuis, R.J.J., e.a., *Ondernemend milieubeleid: risico's van alternatieve regulering*, WODC, Den Haag, 1997.
- Eshuis, R.J.J. en E.A.I.M. van den Berg, *Dossier TCR; Tien jaar schone schijn*, WODC, K43, Den Haag, 1996.
- Eshuis, R.J.J. en P. de Graaf, *Misstanden en misverstanden: De alternatieve instrumentatie van het milieubeleid*, *Milieu en Recht*, 1998, pp. 226–230.
- Etman, E.J., M.W. van Schijndel en E.R. Soczó, *Verkenning van technologische oplossingen voor milieuproblemen in de textiel- en tapijtveredeling*, RIVM, Bilthoven, 1994.
- Etzioni, A., *Modern organizations*, Prentice Hall, Englewood Cliffs, 1964.
- Evaluatiecommissie Wet Milieubeheer, *Vergunnen met beleid*, Den Haag, 1996.
- Eijlander, Ph., *De wet stellen: beschouwingen over onderwerpen van wetgeving*, W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle, 1993.
- Faber, E., *Shipping and scuttling: Criminogenesis in marine insurance*, *Crime, Law and Social Change*, 1997, pp. 111–135.
- Faber, E., *Criminelen en kooplieden – de Amsterdamse beursfraude*, in: Blad, J. (e.a., red.), *Crimineel Jaarboek 1998*, *Ars Aequi Libri*, Nijmegen, 1998, pp. 235–245.
- Farberman, H.A., *A Criminogenic Market Structure in the Automobile Industry*, *Sociological Quarterly*, 1975, pp. 438–457.
- Faure, M.G., *De gevolgen van de 'administratieve afhankelijkheid' van het milieustrafrecht: een inventarisatie van knelpunten*, in: Faure, M.G., J.C. Oudijk en

- D. Schaffmeister, *Zorgen van heden: opstellen over het milieustrafrecht in theorie en praktijk*, Gouda Quint, Arnhem, 1991, pp. 91–152.
- Faure, M.G., J.C. Oudijk en D. Schaffmeister, *Zorgen van heden: opstellen over het milieustrafrecht in theorie en praktijk*, Gouda Quint, Arnhem, 1991.
- Faure, M.G. en M. Visser, *Het tekort van het Nederlandse milieustrafrecht*, in: Kraaij, M. van en A. van Veen (red.), *Onderneming en Strafrecht*, Ars Aequi Libri, Nijmegen, 1996, pp. 123–144.
- Fayol, H., *Administration Industrielle et Générale: Prévoyance-Organisation-Commandement-Coordination-Contrôle*, 1916.
- Felson, M., *Crime and Everyday Life. Insights and Implications for Society*, Pine Forge Press, Thousand Oaks, 1994.
- Finlay, L.M., *The Pharmaceutical Industry and Women's Reproductive Health*, in: Szockyi, E. en J.G. Fox (red.), *Corporate Victimisation of Women*, Northeastern University Press, Boston, 1996, pp. 59–110.
- Fisse, B. en J. Braithwaite, *The impact of Publicity on Corporate Offenders*, State University of New York Press, Albany, 1983.
- Fisse, B. en J. Braithwaite, *Corporations, Crime and Accountability*, Cambridge University Press, Cambridge, 1993.
- Friedrichs, D.O., *White-Collar Crime and the Definitional Quagmire: a provisional solution*, *Journal of Human Justice*, nr. 2, 1992, pp. 5–21.
- Friedman, M., *The social responsibility of business is to increase the profits*, in: Madsen, P. en J.M. Shafritz (red.), *Essentials of Business Ethics*, Meridian, New York, 1990, pp. 273–282.
- Garland, D., *The limits of the sovereign state. Strategies of crime control in contemporary societies*, *The British Journal of Criminology*, 1996, pp. 445–471.
- Geis, G., *Toward a delineation of white-collar offences*, *Social Inquiry*, 1962, pp. 160–171.
- Geis, G., *The heavy electric equipment antitrust case of 1961*, in: Clinard, M.B. en R. Quinney (red.), *Criminal behaviour systems: A typology*, Holt, Rinehart and Winston, New York, 1967, pp. 139–150.
- Geis, G., *The evolution of the Study of Corporate Crime*, in: Blankenship, M.B., *Understanding Corporate Criminality*, Garland Publishing, New York, 1993, pp. 3–28.
- Geis, G. e.a. (red.), *White-Collar Crime. Classic and Contemporary Views*, The Free Press, New York, 1995.
- Geis, G. en E. Stotland (red.), *White-Collar Crime*, Sage, Beverly Hills, 1980.
- Gestel, R.A.J. van, *Zelfregulering door bedrijfsinterne milieuzorg gaat niet vanzelf*, *Milieu en Recht*, 1994, pp. 166–175.
- Gestel, R.A.J. van, *Zelfregulering, milieuzorg en bedrijven. Naar eigen verantwoordelijkheid binnen kaders*, Boom Juridische uitgevers, Den Haag, 2000.
- Gestel, R.A.J. van en J.M. Verschuuren, *Juridische handleiding bedrijfsinterne milieuzorg en vergunning op hoofdzaken*, W.E.J. Tjeenk Willink, Deventer, 1999.
- Gilhuis, P.C., e.a., *De effectiviteit van klassieke en alternatieve reguleringsinstrumenten in milieuhandhaving*, *WODC Onderzoek en Beleid*, nr. 179, Den Haag, 1999.
- Glasbeek, H., *The Social Responsibility Movement: the latest in Maginot Lines to save capitalism*, *Dalhousie Law Journal*, 1911, pp. 363–402.
- Glasbergen, P. e.a., *Milieumanagement in bedrijven*, Open Universiteit, Heerlen, 1995.
- Glastra van Loon, K., *De Poppe-Methode: Milieu-activist Poppe ontmaskert grote vervuilers*, Van Arkel, Utrecht, 1993.

- Gottfredson, M.R. en T. Hirschi, *A general theory of crime*, Stanford University Press, Stanford, 1990.
- Goudswaard, A., *De justitiële handhaving van de Arbeidsomstandighedenwet*, Hugo Sinzheimer Instituut, Amsterdam, 1993.
- Gouldner, A., Organizational analysis, in: Merton, R.K., *Sociology today*, Harper en Row, New York, 1959, pp. 400-428.
- Graaf, P. de, Bedrijfsethiek, recht en zelfregulering, in: Hessel, B. en P. de Graaf, *Over recht en bedrijfsethiek*, Ars Aequi Libri, Nijmegen, 1998, pp. 67-82.
- Green, G.S., *Occupational Crime*, Nelson Hall, Chicago, 1990.
- Grieken, D.J. van en L.E.M. Hendriks, Strafrechtelijke consequenties van bestuurlijk gedogen, *Milieu en Recht*, 1992, pp. 66-78.
- Groene, A. de, Beheersen of beïnvloeden? De respons van bedrijven op milieuproblemen. Het belang van de omgeving, *FANON*, Middelburg, 1995.
- Gross, E., Organization Structure and Organizational Crime, in: Geis, G. en E. Stotland (red.), *White-Collar Crime*, Sage, Beverly Hills, 1980, pp. 52-70.
- Grijpink, J.H.A.M., *Interne criminaliteit; Managementvraagstuk voor bedrijfsleven en overheid*, SMO-Informatief 95-1, Stichting Maatschappij en Onderneming, Den Haag, 1995.
- Gunster, J.W., Certificatie van milieuzorg, *Milieu en Recht*, 1996, pp. 204-209.
- Harryvan, R., *Overtredingen van de Arbeidsomstandighedenwet*, Onderzoekscentrum voor Criminologie en Jeugdcriminologie, Rijksuniversiteit Groningen, 1990.
- Hartung, F.E., White-collar offenses in the wholesale meat industry in Detroit, *American Journal of Sociology*, 1950, pp. 25-34.
- Hawkins, K., *Environment and Enforcement; Regulation and the Social Definition of Pollution*, Clarendon Press, Oxford, 1984.
- Hazewindus, W.G.A. en A.C.J.M. Wilthagen, m.m.v. E. Grimminck, Handhaving van de Arbeidsomstandighedenwet, in: Commissie bestuursrechtelijke en privaatrechtelijke handhaving, *Handhaven op niveau*, W.E.J. Tjeenk Willink, Deventer, 1998, pp. 401-428.
- Hendriks, L.E.M. en A. de Lange, Strafvervolgning van overheden na het Tweede Pikmeerarrest, *Milieu en Recht*, 1998, pp. 41-47.
- Hendriks, L.E.M. en J. Wöretshofer, *Milieustrafrecht*, W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle, 1995.
- Hessel, B., Economisch recht en bedrijfsethiek: meerdere perspectieven voor samenwerking, in: Hessel, B. en P. de Graaf, *Over recht en bedrijfsethiek*, Ars Aequi Libri, Nijmegen, 1998, pp. 83-137.
- Hessel, B. en P. de Graaf, *Over recht en bedrijfsethiek*, Ars Aequi Libri, Nijmegen, 1998.
- Heuvel, G.A.A.J. van den, *Onderhandelen of straffen; Over organisatie-criminaliteit en overheidscontrole*, Gouda Quint, Arnhem, 1993.
- Heuvel, G.A.A.J. van den, Beschaming in de Republiek. Over de theorieën van John Braithwaite, *Tijdschrift voor Criminologie*, 1996, pp. 332-345.
- Heuvel, G.A.A.J. van den, Werknemersfraude, een beknopte terreinverkenning, in: Doelder, H. de en A.B. Hoogenboom (red.), *Witteboorden-criminaliteit in Nederland*, Gouda Quint, Deventer, 1997, pp. 47-58.
- Heuvel, G.A.A.J. van den, Collusie tussen Overheid en Bedrijf; een vergeten hoofdstuk uit de organisatiecriminologie, Universiteit Maastricht, 1998.
- Heuvel, G.A.A.J., van den, *Criminaliteit en werk*, Stichting Beroepsmoraal en Misdaadpreventie, Den Haag, 1999.

- Heuvelhof, E.F. ten, F. Neumann en C.J.A.M. Termeer, De Milieuvergunning in bedrijf, fase 2: Doorwerking van de milieuvergunning op de bedrijfsinterne strategische besluitvormingsprocessen, Evaluatiecommissie Wet Milieubeheer, Achtergrondstudie nr. 20, Den Haag, 1994.
- Heuvelhof, E.F. ten, F. Neumann en C.J.A.M. Termeer, De invloed van de milieuvergunning op de bedrijfsinterne besluitvorming, *Milieu, Tijdschrift voor milieukunde*, 1994, pp. 174–183.
- Heuvelhof, E.F. ten (e.a.), Bestuursrechtelijke Handhaving Tankcleaning Rotterdam, Technische Universiteit Delft, 1996.
- Heijboer, P. en H. Horsten, De ABP-affaire: De journalistieke jacht op fraudes in de bouwwereld, *Sijthoff*, Amsterdam, 1988.
- Hickson, D.J., C.R. Hinnings, A.C. Lee, R.D. Schneck en J.M. Penning, A strategic contingency theory of intra-organizational power, in: *ASQ*, 1971, pp. 216–229.
- Hirschi, T. en M. Gottfredson, Causes of White-Collar Crime, in: Geis, G., R.F. Meier en L.M. Salinger, *White-Collar Crime: Classic and Contemporary Views*, The Free Press, New York, 1995, pp. 382–399.
- Hochstedler, E. (red.), *Corporations as Criminals*, Sage, Beverly Hills, 1984.
- Hoekema, A.J., N.F. van Manen, G.M.A. van der Heijden, I.C. van der Vlies en B. de Vroom, *Integraal bestuur: de behoorlijkheid, effectiviteit en legitimiteit van onderhandelend bestuur*, Amsterdam University Press, Amsterdam, 1998.
- Hofstede, G., *Cultures consequences. International differences in work-related values*, Sage, Beverly Hills, 1980.
- Hofstede, G., *Werken aan de organisatiecultuur*, *Bedrijfskunde*, 1986.
- Hoogenboom, A.B., V. Mul en A. Wielinga, *Financiële integriteit*, Gouda Quint, Arnhem, 1995.
- Hoogenboom, A.B., *Beursfraude en (zelf)regulering: witwassen en handel met voorkennis*, Stichting Maatschappij en Politie, Dordrecht, 1996a.
- Hoogenboom, B., Crisis in de misdaadanalyse, in: Bovenkerk, F. (red.), *De georganiseerde criminaliteit in Nederland*, Gouda Quint, Deventer, 1996b, pp. 141–152.
- Houweling, P., Zorgplichtbepalingen in de nieuwe art. 8.40 Wm-besluiten, *Milieu en Recht*, 1997, pp. 142–148.
- Huisman, W., A. de Lange en E. Niemeijer, Milieucriminaliteit vergt handhaving op maat, *Justitiële Verkenningen*, nr. 9, 1994, pp. 26–46.
- Huisman, W. (red.), *Onderneming en criminaliteitspreventie: Bedrijfscodes en andere instrumenten ter voorkoming van crimineel of onethisch gedrag bij de honderd grootste ondernemingen van Nederland*, Vakgroep Criminologie, Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Vrije Universiteit Amsterdam, 1995.
- Huisman, W. en E. Niemeijer, Corporate Ethics and Corporate Crime; Crime prevention through selfregulation by large corporations in the Netherlands, Paper Annual Conference of the Socio-Legal Studies Association, University of Leeds, 1995.
- Huisman, W., *Gedogen: Een verschijnsel van alle tijden en alle plaatsen?*, wondc, Ministerie van Justitie, Den Haag, 1996.
- Huisman, W. en H.G. van de Bunt, Sancties, organisatiecriminaliteit en milieudelicten, *Ars Aequi*, 1997, pp. 684–697.
- Huisman, W., Contrasten in regelnaleving door ondernemingen: Criminologie versus organisatiekunde, in: Heuvel, G.A.A.J. van den en R. van Swaaningen (red.), *Criminaliteit en sociale rechtvaardigheid*, *Ars Aequi Libri*, Nijmegen, 1998, pp. 259–274.

- Huisman, W., Effectieve fraudebestrijding: integratie van criminologische kennis, in: Doelder, H. de en A.B. Hoogenboom (red.), *Financieel rechercheren*, Gouda Quint, Arnhem, 1998.
- Huisman, W. en E. Niemeijer, *Zicht op organisatiecriminaliteit; Een literatuuronderzoek*, Sdu uitgevers, Den Haag, 1998.
- Huisman, W., Dertig jaar witteboordencriminaliteit in Nederland, *Tijdschrift voor Criminologie*, 1999, pp. 173-177.
- Huisman W. en E. Niemeijer, *Organisatiecriminaliteit; naar een aanpak op basis van inzicht*, Justitiële Verkenningen, nr. 2, 1999, pp. 8-35.
- Huitema, D. en A.H.L.M. van Snellenberg, *De milieuvergunning in bedrijf, fase 3: De literatuurstudie*, Evaluatiecommissie Wet Milieubeheer, Achtergrondstudie nr. 24, Den Haag, 1996.
- Huizing, J., *Vuil spel, buiten spel. Een onderzoek naar de achtergronden van afvalcriminaliteit in de deelbranche bedrijfsafvalstoffen van de afvalverwijderingsbranche in het arrondissement Den Haag*, Universiteit Twente, 1999.
- Hutter, B.M., *The reasonable arm of the law? The law enforcement procedures of environmental health officers*, Clarendon Press, Oxford, 1988.
- Hutter, B.M., *Compliance: Regulation and Environment*, Clarendon Press, Oxford, 1997.
- Inspectiedienst szw, *Inspectie rapport Inspectiedienst szw op het terrein van Arbeidsomstandigheden en Arbeidsverhoudingen 1994*, Den Haag, 1995.
- Inspectie Milieuhygiëne, *Landelijk onderzoek Milieusituatie bij textielveredelingsbedrijven*, Den Haag, 1994.
- Inspectie Milieuhygiëne, *Toezichtsactie Olievlek. Een beoordeling van de bunkermarkt door de Inspectie milieuhygiëne en de DCMR Milieudienst Rijnmond*, werkdocument nr. 333, Den Haag, 1997.
- Inspectie Milieuhygiëne, *Gevaarlijk-afvalverwerkende bedrijven onder de aandacht*, Inspectiereeks, nr. 3, Ministerie van vrom, Den Haag, 1998.
- Jackall, R., *Moral Mazes. The World of Corporate Managers*, Oxford University Press, Oxford, 1988.
- Jamieson, K.M., *The Organization of Corporate Crime; Dynamics of Antitrust Violation*, Sage, Thousand Oaks, 1994.
- Janis, I.L., *Group think*, Houghton Mifflin, Boston, 1982.
- Janssen, M., *Convenant textiel- en tapijtindustrie. Voet tussen de deur bij inkoop overheid*, MilieuMarkt, maart, 1996, pp. 14-17.
- Jeffery, C.R., *Crime Prevention through Environmental Design*, Sage, Beverley Hills, 1971.
- Jenkins, A. en J. Braithwaite, *Profits, pressure and corporate lawbreaking*, *Crime, Law & Social Change*, 1993, pp. 221-232.
- Jones, T., *Corporate Killing: Bhopals Will Happen*, Free Association Books, London, 1988.
- Junger-Tas, J., *Normvervaging of normverschuiving*, Justitiële Verkenningen, nr.1, 1990, pp. 16-32.
- Jurgens, G.T.J.M., *Bestuurlijk gedogen*, W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle, 1996.
- Justitiële Verkenningen, nr. 4, 1981.
- Justitiële Verkenningen, nr. 5, 1996.
- Kagan, R.A. en J.T. Scholz, *The "Criminology of the Corporation" and Regulatory Enforcement Strategies*, in: Hawkins, K. en J.M. Thomas (red.), *Enforcing Regulation*, Kluwer Nijhoff publishing, Boston, 1984, pp. 67-96.

- Kaptein, S.P., *Ethics Management. Auditing and Developing the Ethical Content of Organizations*, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht, 1999.
- Kaptein, S.P., H.K. Klamer en J.C.J. ter Linden, *De integere organisatie; het nut van een bedrijfscode*, NCW, Den Haag, 1999.
- Katz, J., *Legality and equality: Plea bargaining in the prosecution of white collar crimes*, *Law and Society Review*, 1979, pp. 431–460.
- Keane, C., *Loosely Coupled Systems and Unlawful Behaviour: Organization Theory and Corporate Crime*, in: Pearce F. en L. Snider (red.), *Corporate crime; contemporary debates*, University of Toronto Press, Toronto, 1995, pp. 168–181.
- Klaassen, H.M., *Nalevingsgedrag; verschillen tussen burgers en bedrijven*, *Justitiële Verkenningen*, nr. 2, 1999, pp. 51–62.
- Kets de Vries, M.F.R., *Leiders, narren en bedriegers: essays over de psychologie van leiderschap*, Scriptum, Schiedam, 1994.
- Kets de Vries, M.F.R., *Worstelen met de demon: over emoties, irrationaliteit en onbewuste processen in mens en organisatie*, Nieuwezijds, Amsterdam, 1999.
- Keuning, D. en D.J. Eppink, *Management en Organisatie. Theorie en Toepassing*, Stenfert Kroese, Leiden, 1993.
- Kleemans, E.R., *Strategische misdaadanalyse en stedelijke criminaliteit*, IPRIT, Universiteit Twente, Enschede, 1996.
- Kleemans, E.R., *De rationele keuzebenadering*, in: Lissenberg, E., S. van Ruller en R. van Swaaningen, *Tegen de regels, een inleiding in de criminologie*, *Ars Aequi Libri*, Nijmegen, 1999, pp. 139–153.
- Kleiman, W.M. en E.A.I.M. van den Berg, *Overtredende overheden; het vervolgingsbeleid van het openbaar ministerie inzake milieudelicten*, WODC, K35, 1995.
- Knightley, P., H. Evans, E. Potter en M. Wallace, *Suffer the Children: the story of Thalidomide*, Futura, London, 1980.
- Koolhaas, E., *Milieu, handhavingsstrategieën en beleid; De noodzaak tot het maken van keuzes*, *Justitiële Verkenningen*, nr. 3, 1990, pp. 92–109.
- Koopman, P.L. en J. Pool, *Besluitvormingsmodellen*, in: Leys en Deschouwer (red.), *Perspectieven op organisaties. Deel 3. Besluitvorming in organisaties*, Open Universiteit, Heerlen, 1990, pp. 11–22.
- Koopmans, I.M., *De strafbaarstelling van milieuverontreiniging*, Gouda Quint, Arnhem, 1996.
- Kortmann, S.C.J.J., A.A. van Rossum en J.C.E. Ackermans-Wijn, *De concurrentiepositie van particuliere afvalbedrijven ten opzichte van (semi-)overheidsgedomineerde instellingen*, Onderzoekscentrum Onderneming en Recht, Nijmegen, 1997.
- Kraaij, M. van en A. van Veen (red.), *Onderneming en strafrecht*, *Ars Aequi Libri*, Nijmegen, 1996.
- Kramer, R.C., *Corporate Crime: An Organizational Perspective*, in: Wickman, P. en T. Dailey (red.), *White-Collar and Economic Crime. Multidisciplinary and Cross-National Perspectives*, Lexington Books, Lexington, 1982, pp. 75–95.
- KRL, *Jaarverslag 1996*, Veenendaal 1997.
- KRL, *Jaarverslag 1997*, Veenendaal 1998.
- KRL, *Jaarverslag 1998*, Veenendaal 1999.
- Lammers, C.J., *Organisaties vergelijkenderwijs: ontwikkeling en relevantie van het sociologisch denken over organisaties*, Aula Het Spectrum, Utrecht, 1984.
- Lammers, C.J., A.A. Mijs en W.J. van Noort, *Organisaties vergelijkenderwijs: ontwikkeling en relevantie van het sociologisch denken over organisaties*, Aula Het Spectrum, Utrecht, 1997.

- Lange, A. de, Sancties in het milieurecht in rechtseconomisch perspectief, *Delikt en Delinkwent*, 1992, pp. 323–338.
- Lange, A. de, Zelfregulering en zelfincriminatie in het milieustrafrecht, *Milieu en Recht*, 1998, pp. 128–132.
- LCCM, Landelijke Coördinatiecommissie Milieuwethandhaving, *Handboek Handhavingsmethodieken bij Probleembedrijven: Negen stappen voor effectief toezicht*, Den Haag, 1999.
- Leonard, W.N. en M.G. Weber, Automakers and dealers: A study of criminogenic market forces, in: Geis, G. en R.F. Meier (red.), *White-Collar Crime: Offenses in Business, Politics and the Professions*, Free Press, New York, 1977.
- Levi, M., *Regulating Fraud: white collar crime and the criminal process*, Tavistock, London, 1987.
- Levi, M., White-collar crime: The British scene, *White-Collar Crime, The Annals of The American Academy of Political and Social Science*, 1993, pp. 71–82.
- Levi, M., Serious Fraud in Britain: Criminal Justice versus Regulation, in: Pearce F. en L. Snider (red.), *Corporate crime; contemporary debates*, University of Toronto Press, Toronto, 1995, pp. 1981–198.
- Leys M. en K. Deschouwer (red.), *Perspectieven op organisaties. Deel 1. Kenmerken van organisaties*, Open Universiteit, Heerlen, 1990.
- Liazos, A., The Poverty of the Sociology of Deviance: Nus, Sluts and Perverts, *Social Problems*, 1972, pp. 103–120.
- Lilly, J.R., F.T. Cullen en R.A. Ball, *Criminological theory: context and consequences*, Sage, Thousand Oakes, 1995.
- Lissenberg, E., S. van Ruller en R. van Swaaningen, Tegen de regels, een inleiding in de criminologie, *Ars Aequi Libri*, Nijmegen, 1999.
- Luijk, H.J.L. van, Bedrijfsethiek in drievoud, *Bedrijfsethiek*, 1989, pp. 330–337.
- Macauley, S., *Contracts: Law in Action*, Mitchie, Charlottesville, 1995.
- Mannheim, H., *Comparative criminology*, Routledge & Kegan Paul, London, 1965.
- March, J.G. en H.A. Simon, *Organizations*, Wiley, New York, 1958.
- Mast, R., Een schoner milieu begint bij jezelf..., maar wie doet de rest?, *FNV Bondgenoten*, Utrecht, 1999.
- Matza, D. en G.M. Sykes, Techniques of neutralization. A Theory of Delinquency, *American Journal of Sociology*, 1957, pp. 664–670.
- MDW-werkgroep Arboret, *Maatwerk in bescherming*, Tweede Kamer, 1994–1995, 24 036, nr. 8.
- Meier, R.F. en J.F.Jr. Short, The Consequences of White-Collar Crime, in: Geis, G. e.a. (red.), *White-Collar Crime. Classic and Contemporary Views*, The Free Press, New York, 1995, pp. 80–104.
- Merton, R.K., *Social Theory and Social Structure*, The Free Press, New York, 1968.
- Michalowski, R., *Order, Law and Crime – an introduction to criminology*, Random House, New York, 1985.
- Michiels, F.C.M.A., De betrekkelijke waarde van milieuconvenanten, in: Ommeren, F.J. van en H.J. de Ru (red.), *Convenanten tussen overheid en maatschappelijke organisaties*, Den Haag, 1993, pp. 227–249.
- Michiels, F.C.M.A., De Wet Milieubeheer, W.E.J. Tjeenk Willink, Deventer, 1998.
- Michiels, F.C.M.A., Goede zaken, slechte zaken; actuele thema's in de bestuurlijke handhaving van het milieurecht, in: Aalders, M.V.C. en D. van Grieken, *Bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving van het milieurecht*, Tjeenk Willink, Zwolle, 1996, pp. 5–19.



- Michiels, F.C.M.A., E. Niemeijer en C.T. Nijenhuis, Wie is er bang voor de dwangsom? Een onderzoek naar het functioneren van de bestuurlijke dwangsom in de praktijk van het milieurecht, Evaluatiecommissie Wet Milieubeheer, Achtergrondstudie nr. 22, 1994.
- Miedema, S. en J. Nijboer, Spanningsbenaderingen, subcultuur en rationele en irrationele motieven, in: Lissenberg, E., S. van Ruller en R. van Swaaningen, Tegen de regels, een inleiding in de criminologie, Ars Aequi Libri, Nijmegen, 1999, pp. 174–195.
- Mintz, M., *At Any Cost: Corporate Greed, Women and the Dalkon Shield*, Phanteon Books, New York, 1985.
- Mintzberg, H., *The structuring of organizations*, Prentice Hall, Englewood Cliffs, 1979.
- Mokhiber, R., *Corporate crime and violence; Big business power and the abuse of public trust*, Sierra Club Books, San Francisco, 1989.
- Moore, S.F., Law and social change: the semi-autonomous social field as an appropriate subject of study, *Law & Society Review*, 1973, pp. 719–746.
- Moore, E. en M. Mills, *The Neglected Victims and Unexamined Costs of White-Collar-Crime*, *Crime and Delinquency*, 1990, pp. 408–418.
- Morgan, G., *Images of organization*, Sage, Beverly Hills, 1986.
- Mulder, A., *Wet op de Economische Delicten, wet van 22 juni 1950, houdende vaststelling van regelen voor de opsporing, de vervolging en de berechting van economische delicten, voorzien van commentaar*, W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle, 1959.
- Nagel, W.H., *Penologische beschouwingen over 5 jaren Wet op de Economische Delicten (1952–1956)*, Sociaal-Economische Wetgeving, 1958.
- Nationaal Milieubeleidsplan 3, Den Haag, 1998.
- ncw, *Nederlands Christelijk Werkgeversverbond, Milieuzorg in bedrijven. Leidraad voor de opzet van een milieuzorgsysteem in bedrijven*, Den Haag, 1986.
- ncw, *Nederlands Christelijk Werkgeversverbond, Ethische bedrijfscodes in Nederlandse bedrijven*, ncw-monografie nr. 2, Den Haag, 1991.
- Needleman, M.L. en C. Needleman, *Organizational crime: Two model of criminogenesis*, *Sociological Quarterly*, 1979, pp. 517–528.
- Nelken, D., *White-Collar Crime*, in: Maguire, M., R. Morgan en R. Reiner (red.), *The Oxford Handbook of Criminology*, Clarendon Press Oxford, 1994, pp. 355–392.
- Newman, O., *Defensible Space. Crime Prevention through Urban Design*, Macmillan, New York, 1973.
- NIA, *Nederlands Instituut voor Arbeidsomstandigheden, Jaarboek Arbo & Milieu 1997–1998*, Amsterdam, 1997.
- Nieuwenhof, R. van den, *Verinnerlijking van milieuzorg in bedrijven. Milieuzorg in integraal veranderings-perspectief*, Uitgeverij Jan van Arkel, Utrecht, 1996.
- NIVRA, *Naleving van regels: Managementverantwoordelijkheid en accountantsvraagstuk*, Amsterdam, 1999.
- Nijenhuis, C.T. en M.V.C. Aalders, *Naar een flexibele vergunning. Koppeling van het milieuzorgsysteem aan de milieuvergunning*, Centrum voor Milieurecht, Amsterdam, 1995.
- Nonet, Ph. en Ph. Selznick, *Law and Society in Transition: Toward Responsive Law*, Harper and Row, New York, 1978.
- Nouws, J.T.F. en M.M. de la Fuente, *De milieuvergunning in bedrijf, fase 3: Milieuge-drag en bevoegd gezag. De matching tussen het milieuge-drag van bedrijven en het optreden van de vergunningverlener en handhaver*, Evaluatiecommissie Wet Milieubeheer, Achtergrondstudie nr. 25, Den Haag, 1996.

- NVGA, Nederlandse Vereniging Verwerkers Gevaarlijke Afval, Jaarverslag 1996, Schelluinen, 1997.
- NVGA, Nederlandse Vereniging Verwerkers Gevaarlijke Afval, Jaarverslag 1997, Schelluinen, 1998.
- Onderzoeksgroep Fijnaut, De georganiseerde criminaliteit in Nederland: Eindrapport, Den Haag, Sdu uitgevers, 1996.
- Parlementaire enquêtecommissie Opsporingsmethoden, Inzake Opsporing; enquête opsporingsmethoden, Eindrapport, Sdu Uitgevers, Den Haag, 1996.
- Passas, N., Anomie and corporate deviance, *Contemporary Crises*, 1990, pp. 157–178.
- Passas, N., Structural sources of international crime: Policy lessons from the BCCI Affair, *Crime, Law & Social Change*, 1993, pp. 293–309.
- Passas, N. en D. Nelken, The thin line between legitimate and criminal enterprises: Subsidiary frauds in the European Community, *Crime, Law & Social Change*, 1993, pp. 223–243.
- Paternoster, R. en S. Simpson, A Rational Choice Theory of Corporate Crime, in: Clarke, R.V. en M. Felson (red.), *Advances in Criminological Theory: Routine Activity and Rational Choice*, Transaction Books, New Brunswick, 1993.
- Paternoster, R. en S. Simpson, Sanctions Threats and Appeals to Morality: Testing a Rational Choice Model of Corporate Crime, *Law & Society Review*, 1996, pp. 549–583.
- Pearce, F., *Crimes of the Powerful*, Pluto, London, 1976.
- Pearce F. en L. Snider (red.), *Corporate crime; contemporary debates*, University of Toronto Press, Toronto, 1995.
- Pearce, F. en S. Tombs, Bhopal, Union Carbide and the Hubris of a Capitalist Technocracy, *Social Justice*, 1989, pp. 116–145.
- Pearce, F. en S. Tombs, us Capital versus the Third World: Union Carbide and Bhopal, in: Pearce, F. en M. Woodwiss (red.), *Global Crime Connections*, Macmillan, London, 1993.
- Pearce, F. en S. Tombs, Hazards, Law and Class: Contextualizing the Regulation of Corporate Crime, *Social & Legal Studies*, 1997, pp. 79–107.
- Pearce, F. en S. Tombs, Toxic Capitalism: corporate crime and the chemical industry, Ashgate, Aldershot, 1998.
- Pearce, F. en M. Woodwiss (red.), *Global Crime Connections*, Macmillan, London, 1993.
- Peppel, R.A. van de, Naleving van milieurecht; Toepassing van beleidsinstrumenten op de Nederlandse verfindustrie, Kluwer, Deventer, 1995.
- Perry, S. en J. Dawson, *Nightmare: women and the Dalkon Shield*, Macmillan, New York, 1985.
- Peters T. en R.H. Waterman, *In search for excellence*, Harper and Row, New York, 1982.
- Pettigrew, A.M., *The politics of organizational decision-making*, Tavistock, Londen, 1973.
- Politie Kennemerland, *Risico's van de afvalverwijdering in Kennemerland*, Haarlem, 1998.
- Pontell, H.N. en K. Calavita, White-collar crime in the savings and loan scandal, *White-Collar Crime, The Annals of The American Academy of Political and Social Science*, 1993, pp. 31–45.
- Projectgroep Wegtransport en criminaliteit, *Wegtransport en criminaliteit: Verslag van een fenomeenonderzoek naar de relatie tussen het wegvervoer en de georganiseerde misdaad*, Rotterdam, 1996.

- Punch, M., *Dirty Business; Exploring Corporate Misconduct, Analysis and Cases*, Sage Publications, London, 1996.
- Quinney, R., *Occupational Structure and Criminal Behavior: Prescription Violations by Retail Pharmacists, Social Problems*, 1963, pp. 179–185.
- Quinney, R., *Critique of Legal Order*, Little, Brown, Boston, 1973.
- Rees, J., *Development of communitarian regulation in the chemical industry, Law & Policy*, 1998, pp. 477–529.
- Roos, Th.A. de, *Strafbaarstelling van economische delicten*, Gouda Quint, Arnhem, 1987.
- Rijkels, J.S., J.C.E. van Kollenburg en J.H.C. Jansen, *Enquête Vie d'Or, zoals gelast door de Ondernemingskamer van het Gerechtshof Amsterdam bij haar beschikking van 3 augustus 1995, kenmerk 242/95*, Tilburg, 1997.
- Ru, H.J. de, *De Algemene Wet gaat voor de Bijzondere wet*, Den Haag, 1993.
- Ruggiero, V., *Organized and Corporate Crime in Europe: Offers that Can't Be Refused*, Dartmouth, Aldershot, 1996.
- Sanders, G. en B. Neuijen, *Bedrijfscultuur: diagnose en beïnvloeden*, Van Gorcum, Assen/Maastricht, 1987.
- Schaapman M. en T. Wilthagen, *Regulering van arbeidsomstandigheden en milieu-effecten: tussen publiek en privaat*, in: Addink, G.H., A.M. Hol en R. Knegt (red.), *Privatisering: effectiviteit en legitimiteit*, W.E.J. Tjeenk Willink, Deventer, 1998, pp. 139–178.
- Schein, E.H., *Organizational culture and leadership: A dynamic view*, Jossey-Bass, San Francisco, 1985.
- Schein, E.H., *Organizational culture and leadership: A dynamic view*, Jossey-Bass, San Francisco, 1991.
- Schein, E.H., *Organizational culture and leadership: A dynamic view*, Jossey-Bass, San Francisco, 1992.
- Shapiro, S.P., *Wayward Capitalists. Targets of the Securities and Exchange Commission*, Yale University Press, New Haven, 1984.
- Shover, N. en K.M. Bryant, *Theoretical Explanations of Corporate Crime*, in: Blankenship, M.B., *Understanding Corporate Criminality*, Garland Publishing, New York, 1993, pp. 141–176.
- Simon, D.R. en D.S. Eitzen, *Elite Deviance*, Allyn and Bacon, Toronto, 1986.
- Simpson, S.L. en C.S. Koper, *Deterring Corporate Crime*, *Criminology*, 1992, pp. 347–376.
- Simpson, S.L., *Strategy, Structure, and Corporate Crime: The Historical Context of Anticompetitive Behavior*, *Advances in Criminological Theory*, 1993, pp. 71–93.
- Sinclair, D., *Selfregulation versus Command and Control? Beyond False Dichotomies*, *Law and Policy*, 1997, pp. 529–560.
- Slapper G. en S. Tombs, *Corporate Crime*, Longman, Harlow, 1999.
- Snellenberg, T. van en R. van de Peppel, *Zicht op naleving*, in: Coolsma, C. en M. Wiering (red.), *Handhaving in stukken: beschouwingen over theorie en praktijk van de handhaving van recht*, Siswo/Instituut voor Maatschappijwetenschappen, Amsterdam, 1999, pp. 45–74.
- Snider, L., *Towards a Political Economy of Reform, Regulation and Corporate Crime*, *Law & Policy*, 1987, pp. 37–68.
- Snider, L., *The Regulatory Dance: Understanding Reform Processes in Corporate Crime*, *International Journal of the Sociology of Law*, 1991, pp. 209–236.
- Snider, L., *Commercial Crime*, in: Sacco, V. (red.), *Deviance, Conformity and Control in Canadian Society*, Prentice Hall, Toronto, 1992.

- Sociaal Economische Raad, Advies heroriëntatie arbobeleid en arbowet, Den Haag, 1996.
- Stone, C.D., *Where the Law Ends: The Social Control of Corporate Behaviour*, Harper and Row, New York, 1975.
- Stout, H.D. en A.J. Hoekema (red.), *Onderhandelend bestuur*, W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle, 1994.
- Sutherland, E., Is "White-Collar Crime" Crime?, *American Sociological Review*, 1945, pp. 132-139.
- Sutherland, E.H., *Principles of Criminology*, Lippincott, Philadelphia, 1947.
- Sutherland, E.H., *White Collar Crime*, Dryden Press, New York, 1949.
- Sutherland, *White Collar Crime. The Uncut Version*, Yale University Press, New Haven, 1983.
- Swaaningen, R. van, Justitie als verzekeringsmaatschappij; 'actuarial justice' in Nederland, *Justitiële Verkenningen*, nr. 5, 1996, pp. 80-97.
- Swanborn, P.G., *Case-study's. Wat, wanneer en hoe?*, Boom, Amsterdam/Meppel, 1996.
- Sykes, G.M. en D. Matza, *Techniques of Neutralization: A Theory of Delinquency*, *American Sociological Review*, 1957, pp. 664-670.
- Szasz, A., *Corporations, Organized Crime, and the Disposal of Hazardous Waste: An Examination of the Making of a Criminogenic Regulatory Structure*, *Criminology*, 1986, pp. 1-27.
- Szockyi, E. en J.G. Fox (red.), *Corporate Victimization of Women*, Northeastern University Press, Boston, 1996, pp. 59-110.
- Tappan, P., Who is the Criminal?, *American Sociological Review*, 1947, pp. 96-102.
- Taylor, F.W., *Principles of Scientific Management*, 1911.
- Tebodin, *Omvang en aard van afvalwaterlozingen in de bedrijfstakken textielveredeling en tapijtindustrie*, Hengelo, 1992.
- Timmer, D.A. en D.S. Eitzen, *Crime in the Streets and Crime in the Suites*, Allyn & Bacon, Toronto, 1991.
- Tombs, S., *Corporate Crime and New Organizational Forms*, in: Pearce F. en L. Snider (red.), *Corporate crime; contemporary debates*, University of Toronto Press, Toronto, 1995, pp. 132-147.
- Tombs, S., *Health and Safety Crimes and the Problems of Knowing*, in: Davies, P.P. Francis en V. Jupp (red.), *Invisible Crimes, Invisible Victims*, Macmillan, London, 1998.
- Tuijn, J. van, Groot, groter, grootst. Schaalvergroting bij afvalbedrijven, *AfvalForum*, nr. 3, 1998, pp. 4-6.
- Vandivier, K., Why Should My Conscience Bother Me?, in: Ermann, M.D. en R.J. Lundmann (red.), *Corporate and Governmental Deviance: Problems of organisational behaviour in contemporary society*, Oxford University Press, New York, 1982, pp. 102-122.
- Vaughan, D., *Controlling Unlawful Organizational Behaviour. Social Structure and Corporate Misconduct*, University of Chicago Press, Chicago, 1983.
- Vaughan, D., *The Challenger Launch Decision. Risky technology, culture, and deviance at NASA*, Chicago University Press, Chicago, 1996.
- Vendrig, J.P. en R.A. Versfeld, *Kwaliteit, arbeidsomstandigheden en milieu in de bedrijfsvoering*, Economisch Instituut voor het Midden- en Kleinbedrijf, Zoetermeer, 1996.
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Ledenbrief nr. 97/188, Den Haag, 1997.

- Vogel, D., *National Styles of Regulation; Environmental Policy in Great Britain and the United States*, Cornell University Press, London, 1986.
- Vold, G.B. en T.J. Bernard, *Theoretical Criminology*, Oxford University Press, New York, 1986.
- vOMS, Vereniging van Ondernemingen in de Milieudienstverlening ten behoeve van de Scheepvaart, Verwijdering scheepsafval uit het slop. Beleidsplan, Schelluinen, 1997.
- Vos, A., P.P.J. Driessen en P. Glasbergen, *Handhaving in overweging; Strategische afwegingen bij de handhaving van milieuwetgeving*, Gouda Quint, Arnhem, 1993.
- Vroegop, R.J., *Het gedogen gedoogd?*, Erasmus Universiteit, Rotterdam, 1996.
- vROM, Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, *Bedrijfsinterne milieuzorg als basis voor een andere relatie tussen bedrijfsleven en overheden; Een handreiking voor overheden en bedrijven*, Den Haag, 1995.
- vROM, Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, *Afval in Nederland*, Den Haag, 1997.
- vROM, Ministerie van Volkshuisvesting, *Wegwijzer Vergunning op Hoofdzaken. Vergunningverlening op Maat*, Den Haag, 1999.
- Vroom, C.W. en T.P.W.M. Van der Krogt, *Wisselwerking tussen organisatie en cultuur*, in: Leys M. en J. von Grumbkow (red.), *Perspectieven op organisaties. Deel 4. Cultuur in organisaties*, Open Universiteit, Heerlen, 1990, pp. 83–98.
- Vugt, G.W.M. van en J.F. Boet, *Zuiver handelen in een vuile context*, Gouda Quint, Arnhem, 1994.
- vvAV, Vereniging van Afvalverwerkers, *Arbeidsomstandigheden en veiligheid bij leden van de Vereniging van Afvalverwerkers*, Utrecht, 1996.
- vvAV, Vereniging van Afvalverwerkers, *Jaarverslag 1996*, Utrecht, 1997.
- vvAV, Vereniging van Afvalverwerkers, *Storten in balans, Visie op het landelijk stortplan*, Utrecht, 1997.
- vvAV, Vereniging van Afvalverwerkers, *Jaarverslag 1997*, Utrecht, 1998.
- vvAV, Vereniging van Afvalverwerkers, *Jaarverslag 1998*, Utrecht, 1999.
- Waling, C., *Het materiële milieustrafrecht*, Gouda Quint, Arnhem, 1990.
- Waling, C., *Bedrijfsinterne milieuzorg; de keerzijde van transparantie*, *Justitiële Verkenningen*, nr. 2, 1999, pp. 44–50.
- Weber, M., *Wirtschaft und Gesellschaft*, Mohr, Tübingen, 1947.
- Weber, M., *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundris der verstehende Soziologie*, Winkelmann, Keulen/Berlijn, 1964 (oorspronkelijke uitgave 1922).
- Weimer, J. en J.C. Pape, *Corporate governance en financiële ondernemingsdoelen: winst, profit en Gewinn*, BETA, Eindhoven, 1997.
- Wells, C., *Corporations and Criminal Responsibility*, Clarendon Press, Oxford, 1993.
- Wells, C., *Negotiating Tragedy: law and disasters*, Sweet and Maxwell, London, 1995.
- Weringh, Jac. van, *White Collar Crime: een terreinverkenning*, *Tijdschrift voor Criminologie*, 1969, pp. 133–144.
- Werkgroep Markt en Overheid, *Markt & Overheid. Spelregels voor gelijke concurrentieverhoudingen tussen overheidsorganisaties en private ondernemingen*, Den Haag, 1997.
- Wielinga, A., *Compliance in Nederland. Een oriëntatie*, in: Hoogenboom, A.B., V. Mul en A. Wielinga, *Financiële integriteit*, Gouda Quint, Arnhem, 1995, pp. 143–164.
- Wilhagen, A.C.J.M., *Het overheidstoezicht op de arbeidsomstandigheden. Een onderzoek naar het functioneren van de arbeidsinspectie*, Wolters Noordhoff, Groningen, 1993.

- Wladimiroff, M. (red.), *Facetten van economisch strafrecht*, Gouda Quint, Arnhem, 1990.
- Woerd, F.F. van der, F.H. Oosterhuis en H. Verbruggen, *De manager en het milieu; "Alleen de schoonste bedrijven zullen overleven"*, vu Uitgeverij, Amsterdam, 1990.
- Woerd, K.F. van der, S. Rosdorff en J. van der Vlies, *MIOW- en BEAM-analyse van de textielindustrie*, Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 1994.
- WRR, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Rechtshandhaving*, Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage, 1988.
- Yeager, P.C., *Management, Morality, and Law: Organizational Forms and Ethical Deliberations*, in: Pearce F. en L. Snider (red.), *Corporate crime; contemporary debates*, University of Toronto Press, Toronto, 1995, pp. 168–180.
- Yin, R.K., *Case-study research; design and methods*, Sage, Newbury Park, 1984.
- Yin, R.K., *Applications of case-study research*, Sage, Newbury Park, 1993.
- Ijsselmuiden, Th.S., *Witteboordencriminaliteit in ondernemingen*, R.M. Themis, 1973, pp. 100–124.
- Zwam, H.J. van, *De handhaving van de Arbowet*, Kluwer, Deventer, 1994.
- Zwetsloot, G.I.J.M. en P.P.M. Sprengers, *Op zoek naar synergie*, VUGA, Den Haag, 1992.

# BIJLAGE 1 | SCORES IMH

## TEXTIELVEREDELINGINDUSTRIE

Bedrijfs- code	Eindoordeel vergunningen			Naleving vergunningen en besluiten				Milieuzorg	
	WM gemeente	WM provincie	WVO	WM gemeente	WM provincie	WVO	Gevaarlijk afval	Papier	Praktijk
1	3	-	4	4	-	3	3	1	2
2	3	-	4	2	-	3	2	1	2
3	3	-	4	4	-	3	4	1	3
4	4	-	4	4	-	4	4	1	4
5	3	-	3	4	-	4	4	2	3
6	1	-	4	4	-	4	4	2	3
7	4	-	4	4	-	4	4	3	4
8	4	-	X	4	-	X	5	3	3
9	-	2,5	4	-	4	4	2	2	2
10	3	-	5	4	-	3	3	3	3
11	4	-	5	3	-	4	5	3	3
12	2	-	2	5	-	3	4	2	3
13	-	4	4	-	2,5	3	5	4	5
14	3	-	5	3	-	5	4	1	3
15	3	-	4	2	-	4	5	3	2
16	3	-	5	2	-	3	5	2	2
17	3	-	2	2	-	3	4	3	3
18	-	3,5	X	-	3,5	X	5	3	3
19	5	-	X	4	-	X	3	1	2
20	4	-	X	4	-	X	4	3	3
21	4	-	X	3	-	X	-	1	1
22	4	-	X	4	-	X	5	3	4
23	2	-	X	4	-	X	5	3	3
24	5	-	2	4	-	4	4	2	4
25	4	-	X	3	-	X	5	1	3
26	-	2	X	-	4	X	4	1	2
27	2	-	X	4	-	X	5	3	4
28	2	-	X	3	-	X	3	3	2
29	3	-	2	3	-	4	3	2	2
30	4	-	X	4	-	X	4	2	3

Gemiddelde score:

	3,23	3,0	3,5	3,7	3,5	3,9	4,0	2,2	2,9
--	------	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----

Toelichting scores:

- uitgesproken slecht
- onvoldoende
- matig
- goed
- uitstekend

- x. vergunning vereist, niet aanwezig  
- niet van toepassing c.q. onbekend

Bron: Inspectie Milieuhygiëne, 1994





## BIJLAGE 2 | AANDACHTSPUNTEN CASESTUDIES

### MILIEU ASPECTEN

- 1 Naleving van vergunningen en andere regelgeving  
Aanwezigheid en kennis van vergunningen, karakter en redenen van regelnaleving, voorbeelden en achtergronden overtreding
- 2 Milieuzorg
  - milieubeleid, bedrijfsmilieuplan, milieumanagement, milieucoördinator, milieuzorgsysteem, milieu-audits, certificering, synergie, externe advisering
  - milieuzorg in praktijk en milieuzorg op papier
- 3 Meningen t.a.v. milieuzorg en milieuregelgeving  
milieubelang, verantwoordelijkheid bedrijfsleven, houding en optreden overheid

### ARBO ASPECTEN

- 4 Naleving van arboregelgeving
  - arbobeleidsvoering, risico-inventarisatie en -evaluatie, arbojaarplan, arbojaarverslag, melding en registratie ongevallen en beroepsziekten, werkoverleg per afdeling, voorkoming gevaar derden, bedrijfshulpverlening, interne of externe arbo-dienst, karakter en redenen naleving,
  - voorbeelden en achtergronden overtreding
- 5 Arbozorg
  - ziekteverzuimbeleid, arbobeleid, arbomanagement, arbocoördinator, arbozorgsysteem, arbo-audits, certificering, synergie, externe advisering
  - arbozorg in praktijk en arbozorg op papier
- 6 Meningen t.a.v. arbozorg en arboregelgeving  
belang arbeidsomstandigheden, verantwoordelijkheid bedrijfsleven, houding en optreden overheid

## BEDRIJFSKENMERKEN

- 7 Algemeen t.a.v. bedrijf  
voorgeschiedenis, lokatie, grootte, organisatiedoel en strategie, produkt, bedrijfsproces
- 8 Bedrijfscultuur  
normen en waarden, gedragscodes, voorbeeldfunctie management, veranderingsbereidheid
- 9 Organisatiestructuur  
taakverdeling: verticaal en horizontaal, executief en administratief, uitvoerend en leidinggevend, lijn/staf
- 10 Besluitvorming en communicatie  
structuur en proces van besluitvorming, verloop van interne en externe communicatie, informatie-structuur
- 11 Bedrijfseconomische factoren  
financiële situatie, marktpositie, investeringsruimte

## EXTERNE FACTOREN

- 12 Kenmerken van de branche  
aard van de branche en de markt, ontwikkelingen
- 13 Maatschappelijke omgeving  
omwonenden, actiegroepen
- 14 Overheidsoptreden  
contacten met overheidsinstanties, aard van de vergunningverlening, aard van de handhaving

## TOELICHTING OP AANDACHTSPUNTEN BEDRIJFSPROFIELEN

## MILIEU ASPECTEN

- 1 Naleving van vergunningen en andere regelgeving  
Ten aanzien van vergunningen en andere regelgeving wil ik graag weten welke vergunningen het bedrijf heeft, wat erin staat en hoe oud ze zijn, of alle bedrijfsactiviteiten door vergunningen worden gedekt en met welke andere typen regelgeving het bedrijf te maken heeft (ook op andere terreinen dan milieu). Zijn alle wettelijke eisen ook bekend en geregistreerd?  
Het karakter of de aard van het naleefgedrag door een bedrijf kan op drie manieren gekenmerkt worden. Er kan sprake zijn van een *defensief karakter* (weerstand tegen regelgeving), een *reactief karakter* (alleen voldoen aan regelgeving) of een *pro-actief karakter* (anticiperen op regelgeving).  
Ik wil vaststellen welke van bovenstaande typering het karakter van de regelnaleving door het bedrijf het beste weergeeft. Daarbij vraag ik ook naar concrete voorbeelden van overtredingen en wat daarvan de oorzaken waren.

Tenslotte wil ik vaststellen wat voor het bedrijf de belangrijkste *redenen* zijn voor naleving van milieuregels. Daarbij kan het gaan om economische of technische haalbaarheid, milieubelang, bedrijfsimago, druk van omwonenden of zakelijke partners, concurrentiepositie, kans op controles, kans op sancties en morele overtuiging.

## 2 Milieuzorg

Een belangrijk aspect voor dit onderzoek is vast te stellen wat er in het bedrijf aan milieumanagement gedaan wordt en welke van de volgende voorzieningen zijn getroffen, wat de inhoud van deze voorzieningen zijn en hoe ze functioneren: milieudoelstelling, milieustrategie, milieubeleid, bedrijfsmilieuplan, milieucoördinator, milieuzorgsysteem, koppeling aan arbeidsveiligheids- of kwaliteitszorg, milieu-audits, certificering en externe advisering.

Ten aanzien van *milieudoelstellingen* kan een onderscheid worden gemaakt naar doelstellingen op strategisch, tactisch en operationeel niveau.

Ten aanzien van de *milieucoördinator* is van belang wat zijn taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden zijn en wat zijn positie is binnen de onderneming.

Ten aanzien van *milieuzorgsystemen* zal aandacht worden besteedt aan: reden van invoering, integratie in bedrijfsvoering, voorlichting en opleiding, instructies en procedures, inspecties, keuringen en controles, verslaglegging en rapportage (intern en extern).

Bij *redenen van invoering* kan worden gedacht aan: 'good housekeeping', maatschappelijke betrokkenheid, naleven van wettelijke regels, bedrijfsimago, financiële voordelen, concurrentiepositie, continuïteit op lange termijn en stimulans van branche-organisatie, afnemers, verzekeraars of kredietverstrekkers.

Ten aanzien van *milieu-audits* is van belang hoe vaak het milieuzorgsysteem wordt doorgelicht door middel van milieu-audits, wat daarbij wordt onderzocht en wat er met de resultaten wordt gedaan.

Verder is van belang of er wordt gedacht aan *certificering* van het milieuzorgsysteem, volgens ISO 14.001, EMAS of BS 7750, en in hoeverre milieuzorg gekoppeld is aan *kwaliteits- en/of arbozorg* ('synergie' of 'combi-zorg', zie ook punt 6).

In dit kader stel ik ook de vraag of het bedrijf ten aanzien van bovengenoemde aspecten van milieuzorg een *extern adviesbureau* heeft ingeschakeld en wat de resultaten daarvan zijn.

Tenslotte wil ik aandacht besteden aan eventuele verschillen tussen *milieuzorg op papier* en *milieuzorg in de praktijk*.

### 3 Houding t.a.v. milieuzorg en milieuregelgeving

Als laatste punt ten aanzien van het milieu wil ik ingaan op de meningen van het bedrijf en de respondenten over de hiervoor genoemde milieu aspecten. Daarbij kunnen de volgende vragen aan de orde komen: Hoe staat men tegenover het *belang van een schoner milieu*? Wat zijn de *verantwoordelijkheden van het bedrijfsleven* hierbij? Wat is de beste weg om dit te bereiken? Wat vindt men van het huidige systeem van *milieuvergunningen en -regelgeving*? Wat vindt men van de *handhaving* hiervan? Hoe dienen deze regels nageleefd te worden? Wat vindt men van de houding en het *optreden van de overheid* ten opzichte van het bedrijf?

## ARBO ASPECTEN

### 4 Naleving van arboregelgeving

Arbeidsomstandigheden betreffen de veiligheid, de gezondheid en het welzijn van werknemers tijdens het werk. Ingevolge de Arbowet dienen bedrijven te voldoen aan een aantal voorschriften inzake arbeidsomstandigheden.

De Arbowet verplicht iedere werkgever tot het voeren van een *arbobeleid*, waarin de werkgever aangeeft wat de doelstellingen van het arbobeleid zijn, welke middelen hij daartoe wil gebruiken en op welke wijze hij de doelstellingen denkt te bereiken. Daarnaast dient iedere werkgever een op schrift gestelde *risico-inventarisatie en -evaluatie* te maken, waarin tenminste zijn opgenomen: een overzicht van alle mogelijke gevaren, een overzicht van onvermijdelijke gevaren, een overzicht van gevaren voor bepaalde categorieën werknemers en een overzicht van de maatregelen ter bestrijding van al deze gevaren.

Bedrijven met honderd of méér werknemers zijn verplicht een plan van aanpak of *arbojaarplan* vast te stellen, dat aangeeft welke arbo-activiteiten het bedrijf het komende jaar gaat ondernemen. Deze bedrijven zijn ook verplicht het gevoerde arbobeleid te evalueren in een *arbojaarverslag*, waarin aan een aantal in de wet genoemde zaken aandacht dient te worden besteed.

Verder dienen ongevallen en beroepsziekten *geregistreerd en gemeld* te worden aan de Inspectiedienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid (t-szw, voorheen de Arbeidsinspectie), dient er *per afdeling een werkoverleg* gevoerd te worden over arbozaken, mag het bedrijf geen *gevaar voor derden* opleveren (bv. omwonenden) en dient schriftelijk vastgelegd te worden wie betrokken is bij de *bedrijfshulpverlening* (minstens één bedrijfshulpverlener per 50 werknemers). Hoewel pas verplicht op respectievelijk 1 januari 1996 dan wel 1 januari 1998, dient elk bedrijf zich te laten bijstaan door een *interne of externe arbo-dienst*.

Van alle hier genoemde voorschriften van de Arbowet probeer ik na te gaan in hoeverre deze door het bedrijf worden nageleefd. Daarbij vraag ik ook naar concrete voorbeelden van overtredingen en wat daarvan de oorzaken waren.

Tenslotte wil ik, net als ten aanzien van milieuregelgeving, vaststellen wat de belangrijkste *redenen* zijn voor naleving van arbo-regelgeving en hoe het *karakter* van het naleefgedrag het beste kan worden getypeerd (zie punt 1).

#### 5 Arbozorg

Net als bij milieuzorg kan aan arbozorg door het bedrijf op verschillende wijzen en met verschillende instrumenten vorm en inhoud worden gegeven. Van belang is vast te stellen welke van de volgende voorzieningen worden gehanteerd en hoe zij functioneren: (op schrift gesteld) ziekteverzuimbeleid en arbobeleid, arbomanagement, arbozorgsysteem, koppeling aan kwaliteits- of milieuzorgsystemen, arbo-audits, certificering en externe advisering.

De onder punt 3 genoemde aandachtspunten bij 'milieucoördinator', 'milieuzorgsysteem' en 'milieu-audits' zijn ook van belang voor de bespreking van *arbocoördinator*, *arbozorgsysteem*, *arbo-audits* en *externe advisering*.

#### 6 Meningen t.a.v. arbozorg en arboregelgeving

Als laatste punt ten aanzien van arbeidsomstandigheden wil ik ingaan op de meningen van het bedrijf en de respondenten over de hiervoor genoemde arbo aspecten. Daarbij kunnen dezelfde vragen aan de orde komen als onder punt 3 genoemd ten aanzien van de milieu- aspecten.

### BEDRIJFSKENMERKEN

#### 7 Algemeen t.a.v. bedrijf

Dit punt betreft algemene bedrijfskenmerken, zoals voorgeschiedenis, locatie, grootte, organisatiedoel en strategie, product en bedrijfsproces.

#### 8 Bedrijfscultuur

Cultuur heeft betrekking op het totaal van de heersende *normen en waarden* in een organisatie, alsmede de wijze waarop in een organisatie taken worden vervuld en procedures worden nageleefd. Deze normen en waarden kunnen neergelegd zijn in een gedragscode.

Van belang hierbij zijn de *binding van de werknemers* aan het bedrijf en de *voorbeeldfunctie van het management*. Een ander belangrijk aspect is mate waarin de organisatie in staat of bereid is de bedrijfsvoering te *veranderen* omwille van gewijzigde maatschappelijke of wettelijke verwachtingen.

### 9 Organisatiestructuur

De structuur van een organisatie betreft de *verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden* over organisatie-onderdelen; horizontaal en verticaal, executief en administratief, uitvoerend en leidinggevend. In de context van dit onderzoek is, gegeven een bepaalde organisatiestructuur, de mate waarin aandacht voor milieu en arbeids-omstandigheden is ingebed in de algemene organisatiestructuur van het bedrijf van belang.

### 10 Besluitvorming en communicatie

Bij besluitvorming in het bedrijf kan een onderscheid gemaakt worden tussen de structuur en de processen. Met de *structuur* bedoelen we dat deel van de organisatie waarin de besluitvorming is verankerd en wie eraan deelnemen. Het *proces* betreft het verloop van de besluitvorming zelf.

Verder is van belang de mate waarin besluitvorming al dan niet *gecentraliseerd* in de top van het bedrijf plaatsvindt, de mate waarin de besluitvorming is *geformaliseerd* en de *doelen en de inhoud* van de besluitvorming.

Ten aanzien van *interne communicatie* is van belang op welke wijze voorziening en overdracht van informatie binnen de onderneming plaatsvindt. Bereikt (ongunstige) informatie van de werkvloer de directie en omgekeerd? Hoe vindt er werkoverleg plaats?

Daarnaast is van belang hoe de *externe communicatie* verloopt. Staat men open voor signalen van buiten het bedrijf en verschaft men informatie over de milieuaspecten van de bedrijfsvoering aan derden (leveranciers, afnemers, overheden, omwonenden en maatschappelijke groeperingen)?

### 11 Bedrijfseconomische factoren

Bedrijfseconomische factoren kunnen de financiële situatie, de marktpositie en de investeringsruimte van een bedrijf zijn.

De *financiële situatie* betreft onder andere de financiële resultaten uit verleden, heden en toekomst en de vermogenspositie. De economische situatie is uiteraard van belang voor de *investeringsruimte* die een bedrijf heeft voor het nemen van milieumaatregelen. De *marktpositie* heeft vooral betrekking op het aandeel dat men heeft in de markt.

## EXTERNE FACTOREN

### 12 Kenmerken van de branche

Behalve naar bedrijfsinterne factoren wordt in dit onderzoek ook gekeken naar de *aard van de branche en de markt* waarin het bedrijf zich bevindt en hoe het (ten aanzien van het milieu) functioneert in vergelijking met de concurrenten (*benchmarking*). Hierbij zijn met name ook de *ontwikkelingen*

binnen de branche van belang. Brancheorganisaties kunnen daar een belangrijke rol in spelen.

13 Maatschappelijke omgeving

De milieusituatie rond een bedrijf kan niet los gezien worden van de geografische en sociale omgeving. Ligt het bedrijf in een woonwijk of op een afgelegen industrieterrein? Hoe is de relatie van *omwonenden*? Zijn er *milieugroeperingen* of *andere actiegroepen* actief ten aanzien van het bedrijf?

14 Overheidsoptreden

Een bedrijf heeft te maken met diverse overheidsinstanties, zoals de gemeente, de provincie, het waterschap en de Inspectiedienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Het optreden van deze instanties jegens een bedrijf kan een belangrijke verklaring zijn voor de wijze waarop dat bedrijf wettelijke regels naleeft. Vragen die daarbij van belang zijn: Hoe zijn de *contacten met de diverse overheidsinstanties*? Wat is de *kwaliteit van de vergunning* en de *vergunningverlening*? Hoe wordt er door de verschillende instanties gehandhaafd?





## BIJLAGE 3 | CASESTUDIES

Hieronder wordt een korte introductie gegeven van de binnen de bedrijfstakken afvalverwerkingbranche en textielveredeling als casestudie bestudeerde bedrijven. Allereerst worden enkele belangrijke bedrijfskenmerken geschetst, zoals de aard van de bedrijfsactiviteiten en het aantal medewerkers. Vervolgens wordt ingegaan op de aard van de naleving van milieu- en arboregels door het bedrijf. De bedrijven krijgen in dit proefschrift een fictieve bedrijfsnaam, bestaande uit twee letters en een cijfer. De eerste letter staat voor de bedrijfstak ('A' voor afvalverwerking en 'T' voor textielveredeling), de tweede letter staat voor het regelnalevend karakter van het bedrijf ('N' voor regelnalever en 'O' voor regelovertreder) en het cijfer heeft de functie van volgnummer.<sup>1</sup> De zaak TCR, de vierde regelovertreder in de afvalverwerkingbranche, is in hoofdstuk 1 besproken.

### AN1

AN1 is een door een provincie opgericht bedrijf dat de provinciale taken op het terrein van afvalverwerking voort moest zetten onder de vlag van een private rechtspersoon. Het statutaire doel van AN1 is het handhaven van de continuïteit in de eindverwerking van afval binnen de provincie. Om dat doel te bereiken kent zij als kernactiviteit de exploitatie van stortplaatsen. In de loop der jaren is het bedrijf echter steeds meer als een zelfstandige onderneming gaan opereren en heeft men ook stortplaatsen buiten de provincie in beheer genomen. Naast het beheer van stortplaatsen heeft AN1 de afgelopen jaren diverse activiteiten op het terrein van hergebruik en bewerkingen ontplooid. Bij het bedrijf werken ongeveer vijftig personen.

Handhavers beoordelen de naleving van milieu- en arboregels door AN1 als goed. Dit betekent echter niet dat er vanuit milieu- en veiligheidsoogpunt nooit iets bij het bedrijf aan de hand is. Het bedrijf maakt in de verschillende (milieu-)jaarverslagen zelf melding van overschrijdingen, storingen en calamiteiten. Zo is er bij een stortplaats van het bedrijf enkele jaren geleden ten gevolge van enkele storingen in het proces een aantal malen de lozingsnorm

---

1. Het cijfer zegt overigens niets over de mate van regelnaleving. AN1 bijvoorbeeld leeft de regels niet beter na dan AN3.

voor zware metalen overschreden. Hiervan is proces-verbaal opgemaakt, de zaak is middels een transactie afgedaan. Desondanks kwalificeren de handhavers het bedrijf als regelnalever.

#### AN2

AN2 is een afvalverwerkend bedrijf dat verschillende werkmaatschappijen kent, waarvan er twee de belangrijkste zijn. Eén werkmaatschappij houdt zich bezig met het reinigen van verontreinigde grond. Daartoe beschikt het bedrijf onder andere over thermische bodemreiniginginstallaties. De andere werkmaatschappij houdt zich bezig met het inzamelen, sorteren en gedeeltelijk verwerken van (klein) chemisch afval. Het bedrijf heeft eens sterk innovatief karakter. Voor beide activiteiten geldt dat er door het bedrijf zelf nieuwe inzameling- en verwerkingstechnieken zijn ontwikkeld. Bij het bedrijf werken zo'n 170 mensen. Het bedrijf maakt inmiddels deel uit van een groot internationaal afvalconcern.

Bij AN2 heeft de laatste jaren een aantal incidenten plaatsgevonden met (mogelijke) nadelige gevolgen voor het milieu en de gezondheid van werknemers. Een incident betrof een plotselinge stofoverlast, hetgeen niet gemeld werd aan de provincie. Hierdoor was sprake van overtreding van een vergunningvoorschrift. Van deze overtreding is geen proces-verbaal opgemaakt, maar er is wel waarschuwing uitgeschreven. Een ernstiger incident was de brand die in een weekend in een partij tijdelijk opgeslagen gevaarlijk afval ontstond. Na de brand werd er door de arbeidsinspectie en milieuhandhavers onderzoek ingesteld. Ook nu werd besloten geen proces-verbaal op te maken, maar een bestuurlijke waarschuwing te geven. Naar aanleiding van de incidenten heeft het bedrijf technische en organisatorische maatregelen genomen. Ondanks deze incidenten beoordelen de diverse handhavers de naleving van milieu- en arboregels door AN2 als goed tot zeer goed en kenschetsen zij het bedrijf als regelnalever.

#### AN3

AN3 bestaat uit verschillende werkmaatschappijen die zich bezighouden met verschillende activiteiten op het terrein van afvalverwerking: compostering van gft-afval, het breken en verkleinen van bouw- en sloopafval tot een secundaire grondstof dat weer toegepast kan worden in de bouw, het sorteren van bedrijfsafval en bouw- en sloopafval in al dan niet herbruikbare materialen en tenslotte het storten van het overige niet-recyclebare afval. Het doel van AN3 is zoveel mogelijk afvalstromen geschikt te maken voor hergebruik. Zodoende hoeft zo min mogelijk gestort te worden. De recycling van gft-afval en bouw- en sloopafval doet AN3 zelf. Het bedrijf ontwikkelt telkens nieuwe be- en verwerkingsmethoden. Uiteindelijk wordt meer dan de helft

van het aangeboden afval geschikt gemaakt voor hergebruik. De oprichter van AN3 is de directeur en enig aandeelhouder.

De naleving van milieuregelgeving door de AN3 wordt door de verschillende handhavers beoordeeld als redelijk goed tot goed. Wel is er regelmatig sprake van kleine overtredingen en niet-vergunde bedrijfsactiviteiten. Een van de belangrijkste knelpunten is de geuroverlast. In het verleden was sprake van overschrijding van de geurnorm in de milieuvergunning. AN3 heeft meegewerkt aan een innovatief geuronderzoek en heeft naar aanleiding daarvan een plan van aanpak opgesteld. Verder gingen bij AN3 aangeboden partijen afval niet altijd vergezeld van de vereiste geleidebiljetten. Door provinciale handhavers werd ook overtreding van de acceptatievoorschriften in de vergunning ontdekt. Er werd afval van buiten de regio aangenomen. Het bedrijf kreeg daarvoor een dwangsom opgelegd. Deze dwangsom is echter onder politieke druk van de verantwoordelijke Gedeputeerde weer ingetrokken. De naleving van arbeidsomstandighedenregelgeving loopt hier nog iets op achter. Enige jaren geleden heeft zich een dodelijk ongeval voorgedaan. Naar aanleiding hiervan heeft de Arbeidsinspectie een onderzoek ingesteld en proces-verbaal gemaakt. Vergelijken we het bedrijf met de rest van de afvalverwerkingbranche, dan kunnen we desondanks stellen dat AN3 in de voorhoede zit voor wat betreft regelnaleving.

#### AO1

AO1 is één van de grootste afvalverwerkende bedrijven van Nederland. AO1 bestaat in feite uit verschillende bedrijven die zich bezighouden met verschillende soorten afvalverwerking. De bedrijven richten zich op alle aspecten van de afvalverwerking, zoals overslag, inzameling, transport, compostering, hergebruik, recycling, biologische reiniging en verbranding van huishoudelijk-, bedrijf- en gevaarlijk afval alsmede opslag. AO1 werkt zowel regionaal als nationaal en internationaal. Kern van het bedrijf vormen de afvalverbrandingsinstallaties. Bij de AO1 werken ongeveer vijfhonderd personeelsleden. AO1 is van oudsher een overheidsbedrijf. Tegenwoordig is het een *public private partnership*: de aandelen zijn in handen van overheden en industriële ondernemingen.

Volgens de eigen beleidsverklaring geldt als minimumstandaard voor alle activiteiten van AO1, dat aan alle wettelijke en vergunningvoorschriften wordt voldaan. Om de naleving te waarborgen beschikken alle bedrijfs-onderdelen over gecertificeerde zorgsystemen. Ondanks al deze maatregelen lukt het AO1 niet om aan een aantal milieuvoorschriften te doen. De afgelopen jaren zijn er verschillende overtredingen geweest. In de milieuverslagen doet het bedrijf zelf melding van een aantal overtredingen. Met name bij de verbrandingsinstallaties is regelmatig sprake van technische storingen waardoor de vergunde waarden voor stoffen als koper, kwik en stikstof in het

afvalwater en koolmonoxide, ijzeroxide, ammoniak en dioxine naar de lucht worden overschreden. Hiervan is meerdere malen proces-verbaal opgemaakt of een dwangsom opgelegd. Ook heeft het bedrijf regelmatig te kampen met een tekort aan verwerkingscapaciteit waardoor afval in strijd met de voorschriften moet worden opgeslagen. De naleving van arboregeling door AO1 wordt door de Arbeidsinspectie omschreven als 'matig tot redelijk'. Bij de Arbeidsinspectie komen veel klachten van AO1-medewerkers binnen over onveilige of ongezonde werkomstandigheden. De Arbeidsinspectie constateert dat de aandacht voor arbeidsomstandigheden vergeleken met milieu duidelijk achterblijft. Gezien het feit dat het AO1 ondanks de inspanningen op het terrein van milieu- en arbozorg toch moeite heeft met regelnaleving, wordt het bedrijf hier gekwalificeerd als 'regelovertreder'. Onlangs werd het bedrijf strafrechtelijk veroordeeld voor verschillende milieu- en arbo-overtredingen.

#### AO2

AO2 is een bedrijf dat zich bezig heeft gehouden met de verwerking van zuiveringslib, gft-afval en ander organisch afval. Het bedrijf beschikte over meerdere vestigingen in ons land. Het belangrijkste bewerkingsproces dat de AO2 uitvoerde op de geaccepteerde organische afvalstoffen was compostering. Daartoe was op elke vestiging een door het bedrijf zelf ontworpen composteerinstallatie gebouwd. De verwerkte afvalstoffen werden gestort of als meststof of bodemverbeteraar afgezet in de landbouw. AO2 was een typisch familiebedrijf: de aandelen en bedrijfsleiding waren in handen van nazaten van de oprichter. Eind jaren negentig is het bedrijf overgenomen door een ander afvalverwerkingsbedrijf, waarmee de familie uit beeld verdween. Bij het bedrijf werkten zo'n 75 mensen.

De opslag en verwerking van afvalstoffen gebeurde deels in overdekte hallen, deels in de buitenlucht. Vooral de opslag en verwerking in de buitenlucht veroorzaakte tot in de wijde omgeving stankoverlast. Dit leidde tot vele klachten van omwonenden. Omwonenden hebben zelfs een actiegroep opgericht en zijn juridische processen tegen het bedrijf begonnen. De stankoverlast zorgde ook voor een gespannen relatie met het bevoegd gezag. Bij controles door handhavende ambtenaren werden vele overtredingen van vergunningsvoorschriften en andere milieuregels vastgesteld. Zo werd onder andere proces-verbaal opgemaakt wegens de opslag van lib in de buitenlucht, overschrijding van de emissienormen, het vervuilen van de openbare weg en de bouw van hallen zonder milieuvergunning. Meerdere malen werd een dwangsom opgelegd. Vanwege de stelselmatige overtreding van de vergunningsvoorschriften zijn strafrechtelijke onderzoeken tegen twee vestigingen van AO2 geopend. Eén van deze onderzoeken heeft geleid tot een transactie en schikking, het andere onderzoek heeft in hoger beroep geleid tot

een strafrechtelijke veroordeling van de rechtspersoon en de leidinggevend.

#### AO3

AO3 is een bedrijf dat rioolslib van de waterzuiveringsinstallaties van enkele waterschappen verwerkte. AO3 beoogde het aangeleverde zuiveringslib te verwerken door middel van verdroging en verbranding. Daartoe had de directeur en oprichter zelf een slibverbrandinginstallatie ontworpen. Deze installatie functioneerde echter niet naar behoren. De bedrijfsvoering van AO3 werd gekenmerkt door een aaneenschakeling van calamiteiten en storingen. Vanaf de opstart van de fabriek bleken er diverse technische mankementen te zijn waardoor de installatie niet goed werkte en vaak stil kwam te liggen. Deze problemen leidden tot overtreding van milieu- en arbovoorschriften. De milieuovertredingen hadden betrekking op vrijwel alle aspecten van de bedrijfsvoering: illegale opslag van slib, illegale opslag van rookgasreiningresidu, overschrijding van emissievoorschriften, lozen van afvalwater, en dergelijke. Daarnaast was er sprake van een zeer ongezonde arbeids situatie. Om die reden heeft het Openbaar Ministerie in een strafrechtelijke onderzoek ingesteld, hetgeen resulteerde in een strafrechtelijke veroordeling van de leidinggevend. In 1997 ging het bedrijf failliet. Bij AO3 werkten zo'n 22 mensen.

#### TN1

TN1 is begin deze eeuw opgericht en sinds die tijd gevestigd op de dezelfde locatie. De hoofdactiviteit van het bedrijf is de productie en het verven van naaigaren. Bij TN1 werken circa vijftig mensen. De naleving van milieu regelgeving door TN1 is goed te noemen. Ondanks het feit dat het bedrijf lange tijd met een verouderde Hinderwetvergunning en zonder wvo-vergunning werkte, voldeed het aan actuele milieuhygiënische eisen. Op het terrein van milieu regelnaleving kwalificeren de respondenten in dit onderzoek TN1 als koploper. Terwijl TN1 de milieu regelgeving goed naleeft, schiet de naleving van arboregelgeving duidelijk tekort. Dit beaamt het bedrijf zelf ook. Men heeft de verplichtingen van de nieuwe Arbowet duidelijk onderschat. Het bedrijf ging er vanuit dat zolang er zich geen ongevallen voordeden, de naleving van Arbowetgeving goed was. In 1997 deed zich bij TN1 een ongeval voor. Een werknemer mengde onbedoeld twee stoffen bij elkaar, hetgeen een explosie veroorzaakte. De werknemer werd met brandwonden in het ziekenhuis opgenomen. Het ongeval werd gemeld aan de Arbeidsinspectie. Naar aanleiding van de melding bracht de arbeidsinspecteur een bezoek aan TN1 en controleerde het bedrijf op de naleving van de Arbowetgeving. Hij constateerde diverse overtredingen en maakte proces-verbaal op. Overtredingen betroffen onder andere het ontbreken van een register van toxische stoffen, een nood-

douche en de bedrijfshulpverlening was niet conform de Arbowet opgezet. Daarnaast deed hij een aanschrijving op grond waarvan TN1 verschillende voorzieningen diende te treffen.

#### TN2

TN2 is een textielveredelingsbedrijf dat zich bezighoudt met het bedrukken en *finishen* van huishoudelijk textiel. Het doek dat het bedrijf produceert wordt onder andere gebruikt als tafelkleed, gordijnstof, meubelstof, douchegordijn en zonwering. TN2 heeft ongeveer 110 werknemers. De milieuhandhavers typeren TN2 als koploper op het terrein van de naleving van milieuregels. Voor wat betreft de aanpak van de belangrijkste milieuproblemen in de branche, de kleurstoffen in het afvalwater en de opslag van milieugevaarlijke stoffen, loopt TN2 ver voorop. Dit is ook het geval voor wat betreft afvalpreventie en -hergebruik. Echte overtredingen door TN2 zijn de gemeentelijke handhaver niet bekend. Kleine technische zaken zijn wel eens niet in orde, maar die worden na attenderen direct verholpen. TN2 leeft ook de arboregeling goed na. Ongevallen komen bij TN2 een aantal keer per jaar voor, maar nooit zo ernstig dat de Arbeidsinspectie moet langskomen. De Arbeidsinspectie is de laatste jaren enkele malen op inspectiebezoek geweest. Daarbij werd geconstateerd dat een de verplichte risico-inventarisatie en -evaluatie ontbrak. Dit werd snel verholpen. Verder werden er geen tekortkomingen gesignaleerd.

#### TN3

TN3 is één van de grootste bedrijven binnen de bedrijfstak textielveredeling. Het bedrijf maakt deel uit van een textielconcern en vormt binnen het concern de belangrijkste werkmaatschappij. Het bedrijf heeft een voor Nederland vrij unieke bedrijfsactiviteit: het produceert gebatikt confectietextiel voor de West-Afrikaanse markt. Bij het bedrijf werken ongeveer 600 mensen.

TN3 kende in het verleden grote milieuproblemen. Een groot probleem was bijvoorbeeld de uitstoot van grote hoeveelheden milieubelastende stoffen naar lucht en water. Om de milieubelasting terug te dringen en de diverse milieuvoorschriften na te kunnen leven heeft TN3 de afgelopen tien jaar zeer grote investeringen in milieumaatregelen gedaan. Deze investeringen hebben tot gevolg gehad dat de milieuhygiënische situatie sterk is verbeterd. Bij de beoordeling van de naleving van de diverse milieuvoorschriften door de IMH in 1993 behaalde TN3 hoge scores. Ook de verschillende contactambtenaren bij de provincie en het waterschap zijn positief over het naleefgedrag van TN3. Bij hen bestaat de indruk dat het bedrijf eventuele overtredingen altijd zelf meldt en dat er door TN3 geen opzettelijke overtredingen worden begaan. Concluderend kan gesteld worden dat TN3 redelijk goed milieuvergunningen en toepasselijke algemene regelgeving naleeft.

Volgens de Arbeidsinspectie leeft TN3 de gelden voorschriften op het terrein van arbeidsomstandigheden grotendeels na. Er worden wel eens tekortkomingen geconstateerd, maar deze worden doorgaans snel verholpen. Wegens ongelukken van werknemers was het bedrijf in het verleden enkele malen verdachte van overtreding van de Arbowet. Al deze zaken zijn geschikt.

#### TN4

TN4 produceert velours voor industrieel en particulier gebruik. Het bedrijf richt zich op de markten voor meubelproductie en -herstoffering, transportmiddelen, projectmeubelen en uiteenlopende technische toepassingen. Zowel bij de inrichting van theaters en musea, als in lijn- en cruiseschepen, vliegtuigen en kantoren worden de producten van TN4 toegepast. TN4 is naar eigen zeggen internationaal marktleider. TN4 maakt deel uit van hetzelfde concern als TN3. Het bedrijf heeft ongeveer vijftig medewerkers.

De naleving van milieuregelgeving door TN4 wordt door de verschillende handhavers aangeduid als 'gemiddeld'. TN4 kreeg van de IMH voor de naleving van de verschillende milieuvoorschriften redelijk goede scores. De score van de Hinderwetvergunning was hoog omdat een aantal essentiële voorschriften ontbrak en de vergunning dus makkelijk na te leven was. Ondanks de goede naleving van de Hinderwetvergunning waren er bij TN4 een aantal milieuhygiënische gebreken die niet in de vergunning geregeld waren, waaronder de gebrekkige opslag van chemicaliën. Volgens de Arbeidsinspectie leeft TN4 alle relevante voorschriften van de Arboregelgeving na.

#### TO1

TO1 is zo'n anderhalve eeuw geleden opgericht en sinds die tijd gevestigd op de huidige locatie. TO1 is begonnen met het bleken van doek en heeft daar later de activiteiten verven, drukken, *coating* en chemische finishing bij gekregen. TO1 houdt zich alleen bezig met loonverdeling. Dat wil zeggen dat het geen eigen doek produceert, maar alleen doek bewerkt dat eigendom blijft van de klant. Vanwege de crisis in de Nederlandse textielindustrie, gaat het al jaren slecht met het bedrijf. In 1994 stond het bedrijf aan de rand van de afgrond. Er heeft toen een ingrijpende reorganisatie plaatsgevonden waarbij onder andere het aantal werknemers is gehalveerd tot 85.

TO1 heeft in het verleden veel problemen gehad met de naleving van milieuregelgeving. Dit werd met name veroorzaakt door het milieubelastende karakter van het bedrijfsproces en de slechte bedrijfseconomische situatie. Ook nu nog heeft het bedrijf moeite met de naleving van milieuregels. Het bedrijf is zeker geen notoire regelovertreder maar schiet op enkele punten wel ernstig te kort. Dit betreft de opslag van chemicaliën en kleurstoffen en de ontkleuring van het afvalwater. Volgens de gemeentelijke hand-

haver leeft TO1 de oude Hinderwetvergunning in grote lijnen na. Dit is ook niet zo moeilijk omdat er in de vergunning nauwelijks actuele milieuhygiënische voorschriften staan. Toch constateerde de IMH verschillende overtredingen. Ook voldoet de opslag voor gevaarlijke stoffen en gevaarlijk afval niet aan de voorschriften. Ten aanzien van de naleving van de wvo-vergunning is sprake van enkele kleinere overtredingen per jaar. Daarnaast schrijft de wvo-vergunning voor dat de lozing van kleurstofconcentraten voor 1 januari 1998 diende te worden beëindigd. TO1 kan deze bepaling niet naleven. Naleving van deze bepaling betekent een fundamentele wijziging van het bedrijfsproces en daarmee aanzienlijke kosten. TO1 zegt dit niet te kunnen opbrengen en is daarmee in overtreding.

Door de slechte economische situatie van het bedrijf is ook de aandacht voor de arbeidsomstandigheden in het slop geraakt. In het verleden constateerde de Arbeidsinspectie verschillende tekortkomingen. Ongevallen komen bij TO1 met enige regelmaat voor. Doorgaans betreft het niet ernstige ongevallen door menselijke fouten. Een ernstiger ongeval vond in 1990 plaats, waarbij een werknemer twee vingers verloor. De werknemer had de veiligheidsinstructies niet in acht genomen. Naar aanleiding van het ongeval zijn extra veiligheidsmaatregelen genomen.

#### TO2

TO2 is producent van specialistische weefsels, zoals tent-, zonwering- en zeildoek. Naast het produceren van eigen producten veredelt men doeken in opdracht van anderen, de zogenaamde loonveredeling. TO2 is halverwege de negentiende eeuw opgericht en is sinds die tijd gevestigd op dezelfde locatie. Het bedrijf heeft ongeveer 200 werknemers. TO2 maakt deel uit van een internationaal concern.

TO2 kreeg van de IMH redelijke scores voor de naleving van de milieuvoorschriften. Het bezoek van de IMH was echter slechts een momentopname en gaf geen oordeel over de naleving van de wvo-vergunning want deze was er ten tijde van het bezoek nog niet. Daarvoor en daarna kende TO2 problemen met de naleving van de milieuvoorschriften die zeker een lagere score hadden opgeleverd. TO2 veroorzaakte nogal wat geur- en geluidsoverlast. Omwonenden en gemeente waren hiertegen in opstand gekomen. Daarom werden in de nieuwe milieuvergunning begin jaren negentig diverse milieumaatregelen van TO2 gevraagd, waaronder het verhogen van schoorstenen en het doen van een akoestisch onderzoek. TO2 trof de voorgeschreven maatregelen echter niet. Om nakoming van de voorschriften af te dwingen, besloot de gemeente een dwangsom op te leggen. Ook is de officier van justitie ingeschakeld om het bestuurlijk handhavingstraject te ondersteunen. De officier heeft daartoe een strafrechtelijk onderzoek geopend. Ook is er door de politie een proces-verbaal opgemaakt wegens het overtreden van de



geluidsnormen in de vergunning. Daarnaast liepen verschillende beroeps- en schorsingsprocedures. Deze procedures zijn tot aan de Raad van State uitgevochten.

Uiteindelijk gingen alle partijen zich realiseren dat niemand iets met deze situatie opschoot. Na overleg hebben zij een convenant gesloten waarin TO2 zich verbond enkele maatregelen te treffen in ruil voor het intrekken van de dwangsombeschikking en het strafrechtelijk onderzoek. Sindsdien is de situatie verbeterd. Het akoestisch onderzoek was snel gereed en alle geluidwerende maatregelen zijn getroffen. De geuroverlast is terug gebracht naar een niveau dat aanvaardbaar is. Het bedrijf voldoet nu wel aan de in de milieuvergunning gestelde normen.

In 1995 werd aan TO2 een wvo-vergunning verleend. In deze vergunning zijn naast lozingsnormen ook de onderzoek- en saneringvoorschriften opgenomen. Daags na het van kracht worden van de vergunning werd al geconstateerd dat de PH-waarde van het afvalwater niet conform de voorschriften was en dat het maximum toegestane sulfaatgehalte ruim werd overschreden. Na overleg met het waterschap heeft TO2 maatregelen genomen waarmee de overtredingen zijn beëindigd.

Geconcludeerd kan worden dat TO2 nog al wat problemen met de naleving van de milieuvergunningen heeft gehad. In het verleden betrof dit vooral de naleving van de Hinderwet vergunning, maar na het afsluiten van het convenant is de opstelling van het bedrijf gewijzigd en leeft het de afspraken na. De wvo-vergunning die na het convenant en het bezoek van de IMH werd verleend werd echter weer overtreden. Dit alles maakt TO2 op de lange termijn gezien tot een achterblijver op het terrein van de naleving van milieu-regels.

Met betrekking tot de naleving van arboregels door TO2 zijn bij de Arbeidsinspectie geen overtredingen bekend. TO2 lijkt goed op de hoogte te zijn van de verplichtingen in de Arbowet en zegt zelf deze na te leven.

#### TO3

Het textielveredelingsbedrijf TO3 houdt zich bezig met het bedrukken van huishoudelijk textiel, waaronder gordijnstoffen en bekledingen van stoelen of banken. TO3 is in vorige eeuw opgericht als stoomblekerij en is sinds die tijd gevestigd op dezelfde locatie in het centrum van een dorp. Bij het bedrijf werken zo'n 240 mensen. TO3 maakt deel uit van een internationaal textielconcern.

TO3 kent een lange geschiedenis van milieuproblemen. Vanaf de oprichting van het bedrijf loosde de fabriek op een beek die langs het bedrijf stroomt. Hierdoor werd deze beek ernstig vervuild met chemische stoffen en verfresten. Al in de jaren twintig nam het bedrijf – in opdracht van de barones over wiens land de beek stroomde – de eerste milieumaatregelen. Eind

jaren tachtig zat TO3 met de erfenis van honderd jaar milieubelastende productie. Het bedrijf kende diverse milieuproblemen. Bij het productieproces verdampten grote hoeveelheden oplosmiddelen en chemicaliën en kwam afvalwater vrij, waarin eveneens grote hoeveelheden oplosmiddelen en verf voorkwamen. Verder was er sprake van geur- en geluidsoverlast en uitstoot van grote hoeveelheden koolwaterstoffen naar de lucht. Tenslotte was de bodem van het bedrijfsterrein door het jarenlange werken met chemische stoffen verontreinigd geraakt.

De milieuproblemen van TO3 leidden ook tot problemen bij de naleving van diverse milieuvoorschriften. Eind jaren tachtig bleek dat op diverse plaatsen van het fabrieksterrein chemische afvalstoffen op of in de bodem waren gebracht. Analyse wees uit dat de grond zodanig verontreinigd was, dat sprake was van overtreding van de toenmalige Wet Chemische Afvalstoffen. Van deze overtredingen werd proces-verbaal opgemaakt. De officier van justitie overwoog tot strafrechtelijke vervolging over te gaan.

De meeste milieuproblemen van TO3 hingen samen met het gebruik van drukpasta's die een soort terpentijn als oplosmiddel bevatten. Het gebruik van deze pasta's veroorzaakte een grote uitstoot van milieuschadelijke koolwaterstoffen naar lucht en water. De uitstoot naar lucht leidde jaarlijks tot vele klachten wegens stankoverlast en bezorgdheid over de gevolgen voor de gezondheid voor omwonenden. In een nieuwe milieuvergunning stelde de gemeente dan ook de eis dat de uitstoot van koolwaterstoffen binnen drie jaar met minstens 90% moest worden gereduceerd. Besloten werd voor de bouw van een naverbrandinginstallatie. Tijdens de bouw van de installatie werd duidelijk dat de in de vergunning gestelde deadline niet gehaald zou gaan worden. De gemeente besloot een dwangsom op te leggen die ingevorderd zou worden wanneer de naverbrander binnen enkele maanden nog niet in werking zou zijn. Uiteindelijk is de dwangsom niet ingevorderd, omdat TO3 de installatie alsnog in gebruik nam.

De wvo-vergunning van TO3 dateert van begin jaren zeventig. Aan de hierin gestelde normen kan het bedrijf met gemak voldoen. Toch is met enige regelmaat sprake van lozing van stoffen in het afvalwater boven de vergunde waarden. Eén keer ging het zover dat het afvalwater per vrachtwagen moest worden afgevoerd. TO3 heeft dit niet direct gemeld aan het bevoegd gezag. Hierop kreeg TO2 een waarschuwing van het waterschap.

Ondanks de vele milieuproblemen, is de naleving van milieuregelgeving door TO2 de afgelopen jaren wel sterk verbeterd. Door de naverbrandinginstallatie worden de geurnormen beter nageleefd, door het plaatsen van ventilatoren is de geluidsoverlast teruggedrongen en het bedrijf heeft het verontreinigde bedrijfsterrein laten saneren.

De voorschriften van de arboregelgeving leeft to2 volgens de Arbeidsinspectie grotendeels na. Wel gebeurde er recentelijk een ongeval met letsel op grond waarvan het bedrijf een bestuurlijke boete kan worden opgelegd.



# SAMENVATTING

---

## 1 INLEIDING EN PROBLEEMSTELLING

Niet alleen burgers maar ook ondernemingen hebben zich te houden aan allerlei wetten en regels. In de vorige eeuw is ter ordening van het sociaal-economisch verkeer een grote hoeveelheid regelgeving ingevoerd die veelal ondernemingen als normadressaat heeft.

Dit onderzoek is begonnen met het noemen van enkele actuele ontwikkelingen die de belangstelling voor de naleving van wettelijke regels door ondernemingen heeft doen toenemen. Ten eerste zijn dat enkele gevallen van organisatiecriminaliteit die in de jaren tachtig en negentig hebben geleid tot grote strafzaken. Mede als gevolg hiervan heeft de overheid sindsdien zwaar geïnvesteerd in de handhaving van sociaal-economische regelgeving en de bestrijding van economische criminaliteit. Ten tweede is ook vanuit het bedrijfsleven zelf belangstelling gegroeid voor de vraag naar de wijze waarop ondernemingen en hun werknemers met wettelijke vereisten en andere maatschappelijke verwachtingen moeten omgaan. Mede vanwege de justitiële aandacht voor het regelnalevend gedrag van ondernemingen, is er op dit terrein inmiddels een hele industrie ontstaan van advies en onderzoek, veelal onder de noemer van *forensic services*.

Gezien deze actuele ontwikkelingen is het opvallend dat vanuit de organisatiekunde tot op heden weinig aandacht is besteed aan het regelnalevend gedrag van bedrijven. In het algemeen is er wel veel geschreven over de maatschappelijke verantwoordelijkheden van ondernemingen, maar dit is veel ruimer dan wetsnaleving. In de criminologie is door onderzoek naar organisatiecriminaliteit wel veel aandacht ontstaan voor regelovertrekend gedrag van ondernemingen en de wijze waarop dit wordt aangepakt. Ook vanuit het strafrecht is er aandacht voor wetsovertredende ondernemingen. Zo zijn de leerstukken van de strafrechtelijke aansprakelijkheid van rechtspersonen en het feitelijk leidinggeven hierdoor tot ontwikkeling gekomen. De criminologische en justitiële aandacht is echter vrijwel uitsluitend gericht op de oorzaken van *regelovertreden*, waardoor de vragen naar verschillen in recidivefrequentie en naar de achtergronden van regelconformisme onder-

belicht blijven. Onderzoek naar de motieven van conformisten is evenwel minstens zo interessant als het zoeken naar de motieven van overtreders: waarom overtreden sommige bedrijven de regels en waarom conformeren andere bedrijven zich aan diezelfde regels, ook in situaties waarin regelovertreden weinig risico's opleveren en zeer lonend zijn? Deze vraag wint aan belang door de nadruk die in het huidige regulering- en handhavingbeleid wordt gelegd op zelfregulering en de eigen verantwoordelijkheid van ondernemingen voor de naleving van normen.

In dit proefschrift staan de achtergronden van verschillen in regelnaleving door ondernemingen centraal. Het doel van dit onderzoek is het verschaffen van inzicht in de condities die ten grondslag liggen aan de naleving én overtrekking van wettelijke regels door ondernemingen. Het onderzoek hoopt een antwoord te geven op de vraag waarom en onder welke omstandigheden een onderneming een wettelijke regel al of niet naleeft. Deze inzichten kunnen worden gebruikt bij de ontwikkeling, uitvoering en handhaving van regels die ondernemingen als normadressaat hebben. Op grond van het voorgaande luidt de probleemstelling van dit onderzoek:

Wat zijn de achtergronden van de verschillen in de naleving van wettelijke regels door ondernemingen?

## 2 AARD EN UITVOERING VAN HET ONDERZOEK

Bovenstaande probleemstelling kan op twee wijzen worden beantwoord: vanuit de theorie en vanuit de praktijk. Onder theorie versta ik hier de hypothesen over de achtergronden van regelnalevend gedrag die eerder in de literatuur zijn verwoord, vaak op basis van praktijkonderzoek. Een beantwoording vanuit de praktijk betekent het verrichten van een empirisch onderzoek. In dit proefschrift zijn beide wegen bewandeld.

Met de eerste weg is literatuur bestudeerd die meer licht kan werpen op de aard en achtergronden van het regelnalevend gedrag van ondernemingen. Het ging daarbij hoofdzakelijk om studies op het terrein van de organisatiekunde en de (organisatie)criminologie. De hypothesen en bevindingen van het literatuuronderzoek zijn gebruikt om de gegevensverzameling in het empirisch onderzoek te sturen en te ordenen en om het regelnalevend gedrag van bedrijven beter te begrijpen.

Met de tweede weg is een empirisch onderzoek verricht naar de naleving van milieu- en arboregelgeving door ondernemingen binnen de bedrijfstakken afvalverwerking en textielveredeling. Daarbij zijn ter beantwoording van de probleemstelling de volgende onderzoeksvragen gesteld:

- 1 In hoeverre zijn verschillen in naleving van milieu- en arboregels binnen de bedrijfstakken afvalverwerking en textielveredeling toe te schrijven aan organisatorische kenmerken van ondernemingen?
- 2 In hoeverre zijn verschillen in naleving van milieu- en arboregels binnen de bedrijfstakken afvalverwerking en textielveredeling toe te schrijven aan kenmerken van de omgeving van ondernemingen?

In het empirisch onderzoek is gekeken naar de naleving van twee verschillende typen regelgeving door ondernemingen. De bedoeling hiervan is te achterhalen of regelovertreeders respectievelijk regelnalevers op het ene terrein van wetgeving, op het andere wetgevingsterrein dezelfde geringe respectievelijk grote bereidheid tot regelnaleving tonen. Gekeken is naar de naleving van regelgeving op het terrein van het milieu en regelgeving op het terrein van de arbeidsomstandigheden.

In het onderzoek is verder gekozen voor een bedrijfstaksgewijze aanpak. Daarbij is gekeken naar de naleving van wettelijke regels door bedrijven binnen enkele bedrijfstakken. Deze aanpak betekent allereerst dat onderzocht kon worden of verschillen in regelnaleving kunnen worden toegeschreven aan verschillen tussen ondernemingen. Deze verschillen kunnen organisatiekenmerken van de ondernemingen zelf betreffen, maar kunnen ook gelegen zijn in verschillen in de directe omgeving van het bedrijf, bijvoorbeeld verschillen in handhavingsbeleid van lokale overheden of klachten van omwonenden. Daarnaast betekent de bedrijfstaksgewijze aanpak dat op het brancheniveau een vergelijking tussen verschillende bedrijfstakken kan worden gemaakt. Om die reden zijn in dit onderzoek niet alleen de verschillen tussen de ondernemingen binnen de branches besproken, maar ook de verschillen tussen de beide bedrijfstakken, voor zover relevant voor de mate van regelnaleving.

Er is voor gekozen regelnaleving te bestuderen binnen de bedrijfstakken afvalverwerking en textielveredeling. De afvalverwerkingbranche houdt zich bezig met het inzamelen, opslaan, transporteren, bewerken, verwerken en afgeven van afval. Deze schakels vormen tezamen de afvalverwijderingsketen. Er is vooral gekeken naar de laatste schakels van de afvalverwijderingsketen: eindverwerking door afval te storten, verbranden, recyclen, composteren of op andere wijze te verwerken. De textielveredelingbranche houdt zich bezig met technisch ingewikkelde bewerkingsprocessen op reeds geproduceerde weefsels, zoals bedrukken, verven, voorbehandelen, nabehandelen, drogen, wassen en fixeren. De veredeling heeft tot doel textiel bepaalde kleuren of eigenschappen te geven.

Het betreft twee bedrijfstakken waarvan de bedrijfsactiviteiten een grote belasting van milieu en arbeidsomstandigheden met zich brengen en waarbij dan ook duidelijk sprake is van een potentiële spanning tussen bedrijfsbelang en het milieu- en/of veiligheidsbelang. Voor het overige zijn het zeer

verschillende bedrijfstakken. De textielveredelingsindustrie is één van Nederlands oudste industrieën, waarbij door het gebruik van chemicaliën sprake is van een zware belasting van het milieu en risico's voor de gezondheid van werknemers. De milieu- en arboregelgeving heeft deze bedrijfstak als het ware 'ingehaald' en daardoor moeten de bedrijfsactiviteiten worden aangepast om aan deze regelgeving te voldoen. De afvalverwerkingbranche is daarentegen een veel jongere branche die juist bestaat bij de gratie van milieuregelgeving: de milieuregelgeving schrijft de milieuvriendelijk verwerking van huishoudelijk en bedrijfsafval voor. Voorts deden zich in deze branche enkele geruchtmakende gevallen van milieuregelovertreding voor: vrijwel alle grote milieustrafzaken in ons land betroffen afvalverwerkende bedrijven. Een praktische reden voor de keuze voor de bedrijfstakken afvalverwerking en textielveredeling is dat er relatief veel informatie is over de naleving van vooral milieuregels binnen deze branches.

Binnen beide branches zijn zeven ondernemingen geselecteerd waarvan de aard en achtergronden van de naleving van milieu- en arboregels bij wijze van casestudie nader is bestudeerd. Deze selectie is verricht op basis van informatie van brancheorganisaties en handhavende instanties en betreft in elke branche enkele 'regelovertreders' en enkele 'regelnalevers'. Het label 'regelovertreder' of 'regelnalever' wil overigens niet zeggen dat de betreffende ondernemingen altijd de regels overtreden respectievelijk naleven. Het betekent slechts dat het regelnalevende respectievelijk het regelovertredende gedrag van de onderneming is bestudeerd, in het laatste geval veelal naar aanleiding van een concrete casus. Wel leven de regelnalevers wettelijke regels over het algemeen duidelijk beter na dan de regelovertreders binnen dezelfde branche.

In de casestudies zijn de bedrijven zelf onder de loep gekomen. De casestudies zijn uitgevoerd aan de hand van literatuurstudie, dossieronderzoek en interviews. Bij het dossieronderzoek is zoveel mogelijk relevante interne en externe schriftelijke informatie over de bedrijven bestudeerd. Deze informatie was afkomstig van drie soorten bronnen: overheidsinstanties (handhavingrapporten, strafdossiers en vergunningen), de ondernemingen zelf (jaarverslagen, milieubeleidsplannen, gedragscodes, interne rapporten en nota's) en externe betrokkenen, zoals brancheorganisaties en milieubelangenverenigingen. Gesprekken zijn gehouden met handhavers van milieu- en arboregelgeving bij de betrokken bedrijven, functionarissen van de ondernemingen met een bijzondere verantwoordelijkheid voor de naleving van milieu- en/of arbovoorschriften (hoofdzakelijk bedrijfsleiders en milieu- en arbocoördinatoren), vertegenwoordigers van brancheorganisaties en andere deskundigen. In totaal zijn ongeveer 120 interviews gehouden.

Het doel van dit onderzoek is het vaststellen van de mogelijke samenhang tussen de mate van regelnaleving en organisatie- en omgevingskenmerken



van ondernemingen. Analooq aan de onderzoeksvragen kende het onderzoek twee stappen: ten eerste het vaststellen van verschillen in de mate van naleving van milieu- en arboregels door ondernemingen binnen de twee genoemde bedrijfstakken en ten tweede het vinden van factoren die samenhangen met de geconstateerde verschillen in regelnaleving. Bij dit laatste maken de onderzoeksvragen een onderscheid tussen organisatorische en contextuele condities van regelnaleving of -overtreding. De gedachte hierachter is dat er allerlei interne en externe factoren zijn die het regelnalevend gedrag van ondernemingen kunnen beïnvloeden. Deze gedachte wordt in hieronder § 4 uitgewerkt. Maar allereerst wordt in § 3 nader ingegaan op de verschillen in regelnaleving door ondernemingen.

### 3 ONDERNEMING EN REGELNALEVING

#### 3.1 *De onderneming als normadressaat*

In dit onderzoek is gekeken naar een bijzonder type organisatie als normadressaat: de onderneming. Een onderneming is een organisatie die het maken van winst als organisatiedoel heeft. Dit in tegenstelling tot overheden en andere *non profit* organisaties.

‘Onderneming’ is geen juridisch, maar een organisatiekundig begrip. Juridisch gezien bestaat een onderneming uit één of meer rechtspersonen, uitgezonderd de vennootschap zonder rechtspersoonlijkheid. Rechtspersonen kunnen – naast hun leidinggevend – strafrechtelijk worden vervolgd voor strafbare feiten die hen kunnen worden toegerekend. Vanuit milieurechtelijk en arborechtelijk perspectief zijn de in dit onderzoek bestudeerde ondernemingen daarnaast ook respectievelijk ‘inrichting’ en ‘werkgever’ en hebben zij zich dan ook te houden aan de voor inrichtingen en werkgevers geldende wettelijke verplichtingen.

In hoofdstuk 2 van dit proefschrift is ingegaan op de onderneming als normadressaat en is een korte schets gegeven van het economisch strafrecht in het algemeen en het milieurecht en het arbeidsomstandighedenrecht (arborecht) in het bijzonder. Dit hoofdstuk vormt het juridisch kader van het proefschrift.

Het juridisch kader laat zien dat een onderneming vandaag de dag haar weg moet vinden in een woud van wetten en voorschriften. Vrijwel elk aspect van de bedrijfsvoering is gebonden aan regels en voorschriften. Ondernemen is vanuit dit oogpunt spitsroeden lopen. Een misstap betekent al snel regelovertreding en mogelijk een bestuursrechtelijke of strafrechtelijke sanctie. Overtreding van de bestuursrechtelijke regels uit het sociaal-economisch ordeningsrecht is immers veelal strafbaar gesteld in de Wet op de Eco-

nomische Delicten. Daarnaast kunnen ondernemingen zich schuldig maken aan commune delicten als valsheid in geschrifte en oplichting. Binnen dit woud van wet- en regelgeving wordt in dit onderzoek in het bijzonder gekeken naar de naleving van regels op het terrein van het milieu en de arbeidsomstandigheden.

Vanaf de jaren zestig is er in ons land een grote hoeveelheid milieuwetten ingevoerd. Om een einde te maken aan het ondoorzichtig systeem van wetten en regels met veel verschillen en tegenstrijdigheden, zijn in 1993 een aantal milieuwetten geïntegreerd en vervangen door de Wet Milieubeheer. Een andere voor de ondernemingen in dit onderzoek belangrijke milieuwet is de Wet Verontreiniging Oppervlaktewateren. De milieuvoorschriften voor ondernemingen zijn evenwel niet alleen te vinden in de wetten zelf, maar vooral in de daarop gebaseerde nadere regels, zoals algemene maatregelen van bestuur (amvb), richtlijnen, provinciale milieuverordeningen en tenslotte vergunningen. De voorwaarden die aan een vergunning worden verbonden, vormen vaak de belangrijkste milieuvoorschriften waaraan een onderneming moet voldoen.

Ook arboregelgeving vormt een belangrijk deel van het sociaal-economische orderingsrecht en heeft ondernemingen als normadressaat. Deze regelgeving omvat de Arbowet, de Arboregeling en het Arbobesluit. Maar ook in andere wetten en regelingen zijn bepalingen met betrekking tot arbeidsomstandigheden te vinden. De arboregelgeving is in de jaren negentig enkele malen aanzienlijk gewijzigd en wordt nu gekenmerkt door een sterk beroep op de eigen verantwoordelijkheid van de werkgever voor de zorg voor goede arbeidsomstandigheden. Zogenaamde systeemverplichtingen en zorgplichtbepalingen zijn in de plaats gekomen van gedetailleerde voorschriften.<sup>2</sup>

De milieu- en arbowetgeving heeft het karakter van kaderwetgeving die wordt ingevuld door nadere regelgeving. Voor de normadressaten betekent het karakter van kaderwet dat de directe normen waaraan men dient te voldoen, veelal niet zijn te vinden in de wet zelf, maar in één van de uitvoeringsregelingen. Lagere overheden zijn veelal verantwoordelijk voor deze nadere regulering. Lokale overheden vormen de bestuurlijke omgeving van een onderneming en op de invloed van deze bestuurlijke omgeving wordt in § 4.3 ingegaan.

Tenslotte is in hoofdstuk 2 gewezen op de opkomst van alternatieve vormen van regulering, die een groter beroep doen op de eigen verantwoordelijkheid van ondernemingen. In plaats van de klassieke, eenzijdige normstelling en handhaving door de overheid, wordt de naleving en de invulling van normen tot op zekere hoogte overgelaten aan de normadressaten zelf. Voor-

---

2. Systeemverplichtingen betreffen de meer structurele aandacht voor de arbeidsomstandigheden, zoals het voeren van een arbobeleid, het laten uitvoeren van een risico-inventarisatie en -evaluatie en het opstellen van een arbojaarplan en een arbojaarverslag.

beelden van dergelijke alternatieve reguleringsinstrumenten zijn open normen, convenanten en allerlei vormen van zelfregulering. Op het terrein van het milieu en de arbeidsomstandigheden betekent zelfregulering onder meer het invoeren van (gecertificeerde) zorgsystemen. De overheid stimuleert deze bedrijfsinterne milieu- en arbozorg. De systeemverplichtingen uit de arbo-regelgeving vereisen het hebben van een arbozorgsysteem en de overheid belooft bedrijven met een gecertificeerd milieuzorgsysteem met een milieu-vergunning op hoofdzaken. Op milieu- en arboterrein is dus duidelijk sprake van door de overheid geconditioneerde zelfregulering.

### 3.2 *Verschillen in regelnaleving*

Uitgangspunt van dit onderzoek is dat er verschillen zijn in de mate waarin ondernemingen wettelijke regels naleven. Deze verschillen zijn ook in de onderzochte branches gevonden. Er kan echter moeilijk gesproken worden over *de* mate van regelnaleving door een onderneming. De regelnaleving varieert naar tijd, per type regel en per bedrijfsonderdeel.

Ten eerste kan het regelnalevend gedrag van een onderneming variëren in de tijd. Een voorbeeld vormen twee textielveredelende bedrijven die vooral vanwege problemen met milieuregelnaleving in het verleden, in dit onderzoek als regelovertreder zijn bestudeerd, maar waarbij de laatste jaren sprake is van een duidelijke verbetering van het naleefgedrag.

Ten tweede kan er groot verschil zijn tussen de naleving van verschillende typen regelgeving. Een bedrijf kan bijvoorbeeld milieuregels naleven, maar arboregels overtreden. Eén textielverdelend bedrijf is hiervan een goed voorbeeld. Terwijl het bedrijf de milieuregelgeving goed naleeft, schiet de naleving van arboregelgeving duidelijk tekort. Naar aanleiding van een ongeval constateerde de Arbeidsinspectie diverse overtredingen van de arbo-regelgeving en maakte proces-verbaal op. Daarnaast kunnen er ook verschillen zijn in de mate van naleving van verschillende typen milieuregels door een onderneming. De vergunning op grond van de Wet Verontreiniging Oppervlaktewater kan bijvoorbeeld goed worden nageleefd vanwege de direct daaraan verbonden heffing, terwijl voorschriften uit de vergunning op grond van de Wet Milieubeheer worden overtreden.

Ten derde kunnen er ook verschillen bestaan in de mate van regelnaleving door onderdelen van een onderneming, bijvoorbeeld afdelingen, werkmaatschappijen of divisies. Zo leeft volgens de provinciale handhaver de werkmaatschappij van een afvalverwerker die zich bezighoudt met bodemreiniging de milieuregels beter na dan de werkmaatschappij die gevaarlijk afval verwerkt.

Tenslotte is het soms bijzonder lastig om vast te stellen of een onderneming een bepaald voorschrift wel of niet naleeft. Dit geldt met name voor

het sociaal-economisch ordeningsrecht, waaronder de regels op het terrein van milieu en arbeidsomstandigheden. Deze regelgeving is vaak technisch en complex van aard en is soms onduidelijk geformuleerd. Voorschriften behoeven daardoor nadere interpretatie en zijn voor meerdere uitleg vatbaar. Daarnaast is de rol van de handhaver van belang. Het is de handhavend ambtenaar die na toezicht op de naleving van voorschriften de officiële diagnose stelt: naleving of overtreding. Maar de handhavend ambtenaar ziet ook niet alles. In hoofdstuk 8 werd gesteld dat de handhaving van milieu- en arborecht zowel kwantitatief als kwalitatief op verschillende punten tekortschiet. Door te weinig of te oppervlakkige controles blijven overtredingen onontdekt. Bovendien kunnen ondernemingen overtredingen op betrekkelijk effectieve wijze afschermen.

Hierdoor is ook de vraag of een onderneming een bepaald voorschrift naleeft, niet eenvoudig te beantwoorden. Het antwoord is afhankelijk van interpretatie, discussie en onderhandeling hierover tussen reguleerder en gereguleerde, tussen bevoegd gezag en normadressaat. De naleving of overtreding van wettelijke regels door ondernemingen is dan ook geen statisch gegeven, maar vooral een interactief proces. Treffend is in dit verband het citaat waarmee hoofdstuk 8 begon: 'Defining, achieving, and maintaining compliance is an interactive process. Inspectors interact with, respond to, and try to guide the regulated; and out of these interactions compliance is defined, achieved, maintained, and changed' (Hutter, 1997:155).

Bovengenoemde kanttekeningen moeten we in gedachte houden wanneer we spreken over het regelnalevend gedrag van ondernemingen. De in dit onderzoek geconstateerde gevallen van regelnaleving en overtreding kunnen verschillen naar tijd, bedrijfsonderdeel en type voorschrift en zijn geconstrueerd door de subjectieve bril van de handhaver.

## 4 ACHTERGRONDEN VAN REGELNALEVING EN REGELOVERTREDING DOOR ONDERNEMINGEN

### 4.1 *Inleiding*

In de voorgaande paragraaf is vastgesteld dat ondernemingen als normadressaat hebben te voldoen aan de verplichtingen die voortkomen uit een grote hoeveelheid sociaal-economische regelgeving. Zij kunnen deze normen al of niet naleven. In het empirisch onderzoek is gekeken naar de naleving en overtreding van milieu- en arboregels door ondernemingen in twee bedrijfstakken.

Het doel van dit onderzoek is het benoemen van achtergronden en oorzaken van deze verschillen in naleving van wettelijke regels door onder-

nemingen. Deze achtergronden van regelnaleving en regelovertreding staan in deze paragraaf centraal. Daartoe worden in deze paragraaf de in de delen II en III besproken organisatorische en contextuele condities van regelnaleving door ondernemingen achter elkaar gezet en met elkaar in verband gebracht. Maar allereerst wordt het theoretisch kader geschetst waarmee naar de achtergronden van regelnaleving door ondernemingen wordt gekeken.

#### 4.2 *Motieven en gelegenheden*

Hoofdstuk 3 vormt het theoretisch kader van dit proefschrift. In hoofdstuk 3 zijn de inzichten uit de criminologie en de organisatiewetenschappen over de oorzaken en achtergronden van de mate van regelnaleving door ondernemingen, geplaatst in een model waarmee de verschillen in regelnaleving beter kunnen worden begrepen. Uitgangspunt is dat het regelnalevend gedrag van ondernemingen vanuit twee richtingen bestudeerd kan worden: vanuit de criminologie, de wetenschap die zich bezighoudt met de bestudering van de naleving en overtreding van wettelijke regels, en vanuit de organisatiewetenschappen, die zich bezighouden met de bestudering van (het gedrag van) ondernemingen. In deze paragraaf zal worden gezien in hoeverre deze twee benaderingswijzen op elkaar kunnen worden betrokken, ten einde een meer integraal model voor de bestudering van het regelnalevend gedrag van ondernemingen te verkrijgen.

In de criminologie is vooral het regelovertrekend gedrag van ondernemingen en andere organisaties bestudeerd. Onder de term witteboorden-criminaliteit groeide eerst in de Verenigde Staten van Amerika en later ook in Nederland de belangstelling voor deviant gedrag en wetsovertredingen gepleegd door personen werkzaam binnen gerespecteerde en bonafide organisaties. Daarbij werd duidelijk dat er een onderscheid moet worden gemaakt tussen de individuele en de corporatieve dader, oftewel tussen werknemerscriminaliteit en organisatiecriminaliteit. Verder wezen verschillende onderzoeken op het belang van het feit dat delicten in de context van de organisatie worden gepleegd. De studies van onder andere Braithwaite (1985) en Van de Bunt (1992) laten zien hoe organisatorische tekortkomingen ten grondslag kunnen liggen aan organisatiecriminaliteit. Andere studies laten zien hoe door de aard van de branche, onduidelijke regelgeving en gebrekkige handhaving een gelegenheidsstructuur ontstaat die aanleiding geeft tot overtreding.

Veel criminologen pleiten ervoor om bij de bestudering van organisatiecriminaliteit gebruik te maken van de organisatiewetenschappen. Deze laten houden zich immers bezig met de bestudering van organisatiegedrag. 'Corporate crime is *organizational* crime, and its explanation calls for an

*organizational level of analysis*' (Kramer, 1982). De organisatiekunde leert dat we de onderneming kunnen zien als een zelfstandig handelende actor, wiens gedrag we op het niveau van de organisatie kunnen bestuderen, en dat de onderneming beschreven kan worden aan de hand van organisatorische kenmerken. Algemene kenmerken die elke organisatie bezit zijn de organisatiestrategie, de organisatiestructuur en de organisatiecultuur. Specifieke onderwerpen binnen de organisatiewetenschappen die betrekking hebben op het naleven van regels zijn *compliance*, milieu- en arbomanagement en bedrijfsethiek.

Criminologie en organisatiekunde ontmoeten elkaar wanneer we proberen deze organisatiekenmerken in verband te brengen met regelnaleving en -overtreding. Aan de hand van de integratieve theorieën van Coleman (1987; 1995) en Shover en Bryant (1993) is geprobeerd mogelijke verklaringen voor het regelnalevend gedrag van ondernemingen samen te brengen in een integratief model.

Coleman laat zien dat bij regelovertredend gedrag van ondernemingen altijd sprake moet zijn van twee elementen: motieven en gelegenheden. Een organisatie moet niet alleen de wet *willen* overtreden, ze moet het ook *kunnen*. Voor het naleven van wettelijke voorschriften geldt hetzelfde. Motivationale en situationele factoren kunnen derhalve twee kanten op werken: ze kunnen regelovertreding bevorderen, maar ook afremmen. Motieven en gelegenheden zijn hier uitgangspunt bij de criminologische analyse van verschillen in regelnaleving door ondernemingen.

Wat zijn motieven en gelegenheden voor regelnaleving en/of -overtreding door ondernemingen? Bij een motief gaat het om een wens of beweegreden voor een bepaald doel of bepaalde handeling, bij gelegenheid gaat het om een door bepaalde condities gecreëerde mogelijkheid om het doel of de handeling te verwezenlijken. Motieven en gelegenheden zijn bij organisatiecriminaliteit veelal gerelateerd aan de organisatie. De organisatiekunde leert ons te kijken naar de organisatie en haar kenmerken. Organisaatiekenmerken zijn van invloed op dit willen en kunnen, zij leveren de motieven en gelegenheden voor regelnaleving én -overtreding. Motieven en gelegenheden staan overigens niet los van elkaar, maar beïnvloeden elkaar. Een ruime gelegenheid kan bijvoorbeeld de bereidheid tot het overtreden van wettelijke regels vergroten.

Motieven en gelegenheden kunnen zowel binnen als buiten de onderneming gevonden worden. Ondernemingen opereren immers in een bepaalde economische en maatschappelijke omgeving. Shover en Bryant (1993) laten zien dat deze motieven en gelegenheden op verschillende aggregatieniveaus bekeken kunnen worden: het microniveau van de individuele onderneming, het mesoniveau van de branche en het macroniveau van de nationale overheidsbeleid of conjuncturele ontwikkelingen. Benadering op macro- en meso-

niveau betekent het bestuderen van de aard van de branche of markt, alsmede van het overheidsbeleid en de regelgeving ten aanzien van deze branche. Een dergelijke benadering is erop gericht te laten zien hoe bepaalde kenmerken van de branche of het overheidsbeleid gelegenheid bieden tot crimineel gedrag of dit juist belemmeren. Een benadering van regelnaleving door ondernemingen op macro- of mesoniveau kan echter niet verklaren waarom, gegeven een bepaalde gelegenheidsstructuur, sommige bedrijven wel gebruik maken van de geboden gelegenheden en andere juist niet. De macro- en mesoperspectieven bieden dus geen zicht op verschillen in regelnaleving tussen bedrijven in dezelfde branche. Om deze verschillen te kunnen begrijpen is het noodzakelijk op microniveau te kijken naar het bedrijf en haar bestuurlijke, zakelijke en sociale omgeving. Maar ook de individuen binnen de onderneming zijn van belang. Het zijn immers individuele managers of werknemers die de handelingen verrichten die al of niet in strijd zijn met wettelijke voorschriften. Hoewel de sociaal-psychologische motieven van deze werknemers interessant kunnen zijn, is het belangrijk te realiseren dat hun gedrag in belangrijke mate wordt bepaald door de organisatorische context waarin zij zich bevinden. De organisatie heeft een belangrijke vormende en sturende invloed op het gedrag van individuen binnen de organisatie.

Op grond van het voorgaande ligt in dit onderzoek de nadruk primair op het gezichtspunt van de onderneming op microniveau en secundair op de omgeving op mesoniveau. Ten eerste wordt gekeken naar vanuit de onderneming zelf voortkomende motieven of gelegenheden voor naleving of overtreding van regels. Ten tweede wordt gekeken naar van buiten de organisatie komende factoren die van invloed zijn op het wetsnalevend of wetsovertredend gedrag. Geen onderneming en geen omgeving is hetzelfde. De centrale gedachte van dit onderzoek is dan ook dat de verschillen in regelnaleving door ondernemingen samenhangen met de ongelijke distributie van motieven en gelegenheden voor regelnaleving en -overtreding. Deze distributie van motieven en gelegenheden wordt bepaald door de aard van de onderneming en haar omgeving.

#### 4.3 *Organisatorische condities van regelnaleving*

##### *Inleiding*

In het theoretisch kader is naar voren gekomen dat er verschillende organisatorische en contextuele condities zijn die ten grondslag kunnen liggen aan de mate van regelnaleving door een onderneming. De vraag welke kenmerken van een onderneming en haar omgeving een motief of een gelegenheid geven voor regelnaleving of regelovertreding, komt hier aan de orde. De eerste onderzoeksvraag van dit proefschrift heeft betrekking op dergelijke organisa-

torische condities voor regelnaleving. Deze organisatorische condities stonden centraal in deel II van dit proefschrift.

#### *De rationele en amorele onderneming*

Ondernemingen overtreden regels omdat dit een kostenbesparing oplevert die bijdraagt aan het doel van de onderneming: het maken van winst. Dit is een klassieke verklaring van ondernemingscriminaliteit: het streven naar winst is het motief voor het plegen van delicten. Deze redenering is verder uitgewerkt in hoofdstuk 4.

Wanneer het winststreven bepalend is voor het gedrag van een onderneming, is regelnaleving een kwestie van het afwegen van kosten en baten. De onderneming wordt gezien als een rationele en amorele calculator. Kenmerken van ondernemingen die in deze visie centraal staan, zijn het doelrealiserende karakter, de wijze waarop kosten en baten worden gegenereerd en de bedrijfseconomische situatie. Daarbij leveren de organisatiedoelen het motief voor regelovertreding- of naleving en vormen de kosten en baten alsmede de bedrijfseconomische omstandigheden de gelegenheden waarmee het doel wordt verwezenlijkt.

De rationele keuzebenadering veronderstelt doelgericht keuzegedrag. Ondernemingen hebben een doelgericht karakter. Zij hebben al of niet expliciet geformuleerde doelen en kiezen de middelen waarmee zij deze trachten te bereiken. Afhankelijk van het doel, kan regelnaleving of -overtreding een middel zijn om dit doel te bereiken. Het bereiken van het doel is dan het motief voor regelovertreding of -naleving. Kenmerkend voor ondernemingen is dat zij winst als organisatiedoel hebben. Winst hoeft echter niet het enige doel te zijn en ook niet het belangrijkste. In feite is het hoofddoel van elke onderneming het overleven, oftewel de continuïteit op de lange termijn. Winst is daarvoor een voorwaarde. Maar er zijn ook andere, eventueel concurrerende doelen die noodzakelijk zijn voor het voortbestaan van de onderneming. Deze hebben betrekking op de gezondheid van werknemers, de zorg voor de directe omgeving en de goede relatie met klanten en de overheid.

Niet alleen de doelen, maar ook de nadruk die op het bereiken van de doelen wordt gelegd en de middelen die daartoe worden verschaft, zijn van belang voor de mate van regelnaleving. Vooral de regelnalevers in dit onderzoek hebben de goede zorg voor milieu en arbeidsomstandigheden nadrukkelijk als organisatiedoel gekozen. Zij laten er bij de formulering van hun organisatiestrategie – veelal in de vorm van milieu- of arbobeleidsverklaringen – geen misverstand over bestaan dat de organisatiedoelen dienen te worden bereikt met inachtneming van wettelijke bepalingen en zonder schade toe te brengen aan het milieu of de gezondheid van werknemers. Bij de regelovertreders – met name in de afvalverwerkingbranche – telt alleen het winststreven, al het andere is daaraan ondergeschikt. Dit is hun motief voor



structurele overtreding van milieu- en arbovoorschriften.

De verschillende kosten en baten van het al of niet naleven van regels kunnen worden gezien als gelegenheidsfactoren die bepalen of de aanwezige motivatie inderdaad leidt tot regelnaleving of -overtreding. Zowel de naleving als de overtreding van milieu- en arboregels brengen voor textielverdelende en afvalverwerkende bedrijven kosten en baten met zich mee. De kosten van naleving liggen vooral in de sfeer van de uitgaven die nodig zijn ter nakoming van de in de voorschriften gevraagde maatregelen. De baten van naleving zijn het verkrijgen of het behouden van een goed imago en het niet maken van de kosten van overtreding. De kosten van overtreding zijn de eventuele sancties, de kosten van juridische procedures en de negatieve publiciteit met als mogelijk gevolg het verlies van klanten. Vooral de aantasting van het publieke imago blijkt voor veel bedrijven een belangrijke kostenpost te zijn. De baten van overtreding zijn vooral de niet gemaakte kosten van naleving.

De invulling van deze kosten- en batenposten verschilt per bedrijfstak, evenals de structuur van de kosten en de baten. Daarbij geeft vooral de omgekeerde structuur van kosten en baten in de afvalverwerkingbranche gelegenheid tot regelovertreding. De negatieve waarde van afval maakt het extra aantrekkelijk om door het plegen van milieu- of arbo-overtredingen de verwerkingskosten zo laag mogelijk te houden, zodat zoveel mogelijk van de reeds verkregen baten behouden kunnen worden. In de textielveredelingsindustrie ontbreekt een dergelijke criminogene 'omgekeerde *incentivestructuur*'.

De kosten en baten van regelnaleving en overtreding kunnen dus een rol spelen bij het al of niet naleven van regels door ondernemingen. Van belang is dat het hier gaat om de bepaling van de kosten en baten vanuit het perspectief van de onderneming. Daarbij kan een onderscheid worden gemaakt tussen kosten en baten op de lange termijn en op de korte termijn. Regelnalevers lijken oog te hebben voor de kosten en baten op de lange termijn, regel-overtreders minder.

Niet alleen winstmaximalisatie, maar ook verliesminimalisatie kan een motief zijn voor regelovertreding. De casestudies laten zien dat er economische motieven ten grondslag kunnen liggen aan de overtreding van milieu- of arboregels door textielverdelende en afvalverwerkende ondernemingen. Dit geldt vooral voor bedrijven die in financiële moeilijkheden verkeren. Op basis van dit onderzoek kunnen we stellen dat de bedrijfseconomische situatie van belang is voor de naleving van wettelijke regels. De naleving van milieu- en arboregels brengt de nodige kosten met zich en daarvoor moet een onderneming wel de financiële middelen hebben. Verondersteld kan worden dat naarmate de bedrijfseconomische positie van bedrijven gunstiger is, de naleving van milieu- en arboregels beter zal zijn. Dit wil echter niet zeggen

dat ondernemingen met een slechte bedrijfseconomische situatie altijd de wet overtreden. Er zijn bedrijven die ondanks een slechte economische situatie toch de kosten voor regelnaleving blijven maken. Een andere uitzondering is een afvalverwerkend bedrijf waarmee het wel voor de wind ging, maar dat toch op structurele wijze milieu- en arboregels overtrad. Hier lijkt winstmaximalisatie toch het motief te zijn voor overtreding.

Enkele afvalverwerkende bedrijven in dit onderzoek zijn geprivatiseerde overheidsbedrijven; (een deel van) de aandelen zijn nog steeds in handen van overheden. Dit roept de vraag op of er significante verschillen zijn in de naleving van wettelijke regels tussen overheidsbedrijven en private ondernemingen. Die lijken er nauwelijks te zijn. Ook ondernemingen waarvan de overheid aandeelhouder is, dienen winst te maken. Wel kan het zijn dat de druk om winst te maken bij dergelijke bedrijven minder groot is. Toch kunnen ook hier het maken van winst of het besparen van kosten om bedrijfsproblemen te boven te komen, motieven zijn om milieu- of arboregels te overtreden. Enkele bekende gevallen van milieuregelovertreding bevestigen dit. Ook lijkt de bedrijfscultuur en de perceptie van het algemeen belang van regelnaleving niet te leiden tot significante verschillen in regelnaleving tussen private en publieke afvalverwerkingbedrijven.

De conclusie van het voorgaande is dat er inderdaad economische motieven kunnen zijn voor het naleven en overtreden van regels. Dit betekent echter niet dat ondernemingen volledig rationele en amorele actoren zijn. In de hoofdstukken 5 en 6 stonden achtereenvolgens de rationaliteit en de amoraliteit van ondernemingen ter discussie. De belangrijkste bevindingen worden hieronder nog eens samengevat.

#### *De (in)competente onderneming*

In hoofdstuk 5 is betoogd dat regelovertreding niet zozeer het gevolg is van de rationaliteit van ondernemingen, maar juist van het ontbreken daarvan. In dit hoofdstuk stond niet zozeer het *willen*, maar juist het *kunnen* naleven van wettelijke regels centraal. In hoeverre is een onderneming (in)competent tot het nakomen van de aan haar opgelegde wettelijke verplichtingen?

De rationaliteit van ondernemingen wordt begrensd door organisatorische tekortkomingen. Deze organisatorische tekortkomingen kunnen ten grondslag liggen aan regelovertreding door ondernemingen. Voorbeelden van dergelijke organisatorische gebreken zijn slechte (interne en externe) informatievoorziening, gebrekkige zelfcontrole, interne conflicten, slechte communicatie, slecht (kennis-)management en dergelijke. Andersom geeft de afwezigheid van dergelijke tekortkomingen de gelegenheid wettelijke voorschriften wel na te leven.

De verschillende organisatiekenmerken die een onderneming in staat stellen de wet na te leven, zijn hier samengevat onder de noemer professional-

teit. Uitgangspunt is dat de mate van professionaliteit van een onderneming samenhangt met de mate van regelnaleving. Onder professionaliteit wordt hier verstaan het beschikken over de voor de volledige beheersing van het bedrijfsproces noodzakelijke kennis en kunde. Naleving van milieu- en arbo-regels vereist een bepaald niveau van kennis en kunde van medewerkers en van de ter beschikking staande technologie. Uitingen van professionaliteit die van belang zijn voor de naleving van (milieu- en arbo)regels zijn onder andere het beschikken over goede technische middelen (apparatuur, installaties, hulpstoffen), het beschikken over voldoende ervaren en deskundig personeel (juridisch, technisch, chemisch), het leren van calamiteiten en ongewenste overtredingen, een goede administratieve organisatie, een passende organisatiestructuur, goede communicatie, goed onderhoud en *good housekeeping*. In termen van motieven en gelegenheden kunnen deze verschillende facetten van professionaliteit gezien worden als bedrijfsinterne gelegenheden om de wet na te leven. Professionele bedrijven zijn beter in staat de wettelijke regels na te leven dan minder professionele bedrijven. Onvoldoende professionaliteit kan leiden tot het niet kunnen naleven van milieu- en arboregels. De bestudeerde regelnalevers zijn professioneler dan de regel-overteders. Deze hogere mate van professionaliteit heeft overigens niet alleen betrekking op het terrein van de naleving van milieu- en arboregels, maar op alle facetten van de bedrijfsvoering.

Een bijzonder aspect van professionaliteit ten aanzien van het naleven van milieu- en arboregels is de bedrijfsinterne milieu- en arbozorg. Professionaliteit betekent in dit verband het op structurele wijze aandacht besteden aan de milieuhygiënische en arbeidsveiligheidsaspecten van het bedrijfsproces alsmede de integratie van de zorg voor het milieu en de arbeidsomstandigheden en de naleving van wettelijke regels in de bedrijfsvoering.

Een eerste belangrijke uiting van milieu- en arbozorg is de invoering van een bedrijfsintern milieu- en arbozorgsysteem. Het invoeren van milieu- en arbozorgsystemen door bedrijven wordt door de overheid sterk gestimuleerd. Een zorgsysteem is in de eerste plaats een intern managementsysteem dat vooral in organisatorische zin sturing geeft aan de bedrijfsvoering. Maar een milieu- of arbozorgsysteem is ook een bedrijfsinterne vertaling van wettelijke eisen en vergunningsvoorschriften voor het bedrijfsproces en de bedrijfsinterne handhaving daarvan.

Een tweede belangrijke aspect van milieu- en arbozorg is het aanstellen van een milieu- of arbocoördinator of zelfs een afdeling met dergelijke functionarissen. Zij vertalen wettelijke en maatschappelijke milieueisen in bedrijfsinterne voorschriften en controleren de naleving daarvan. Een milieu- of arbocoördinator kan als interne handhaver een belangrijke invloed hebben op het naleven van externe regels door de onderneming. Zijn functioneren is echter wel afhankelijk van zijn formele en informele positie binnen de onderneming.

Een derde belangrijk facet van milieu- en arbozorg is de bedrijfsinterne communicatie over milieu- en arbozaken. Via communicatie bereikt informatie van de werkvloer over het functioneren van de milieu- en arbozorg en het naleven van de voorschriften de directie en vice versa. Het is daarom van belang dat in het kader van de milieu- en arbozorg een overlegstructuur wordt opgezet en in stand gehouden voor de communicatie over milieu- en arbozaken.

Uit de casestudies blijkt dat regelnalevers niet per definitie ook koplopers op het terrein van bedrijfsinterne milieu- en arbozorg zijn en dat koplopers op het terrein van bedrijfsinterne milieu- en arbozorg niet altijd alle wettelijke milieu- en arbovoorschriften naleven. Wel is over het algemeen het niveau van milieu- en arbozorg bij koplopers duidelijk hoger dan bij achterblijvers. Uit de casestudies kan de conclusie worden getrokken dat bedrijfsinterne milieu- en arbozorg geen garantie is voor de naleving van milieu- en arboregels, maar dat bedrijfsinterne milieu- en arbozorg wel een belangrijk middel is om voorschriften te *kunnen* naleven. Met een zorgsysteem, ondersteunende en toezichthoudende functionarissen en een overlegstructuur worden de organisatorische voorwaarden geschapen om tot regelnaleving te komen. Een bedrijfsintern zorgsysteem geeft daarmee de gelegenheid om de wet na te leven. Daarbij gaat het er niet alleen om hoe het zorgsysteem of de positie van de coördinator er op papier uitzien, maar vooral hoe zij in de praktijk functioneren.

Tenslotte is nog gekeken naar de rol van de bedrijfsomvang. Dit bedrijfskenmerk wordt zowel in de literatuur als door respondenten van beide branches in verband gebracht met regelnaleving. Uit dit onderzoek blijkt echter dat achter de veronderstelde directe samenhang tussen bedrijfsomvang en regelnaleving andere factoren schuilgaan die een eventuele samenhang eerder verklaren, zoals de samenhang tussen regelnaleving en het beschikken over de daarvoor vereiste middelen. Men gaat er dan kennelijk van uit dat grote bedrijven meer middelen in huis hebben om wettelijke voorschriften na te leven dan kleine bedrijven. Kleine bedrijven kunnen echter wel degelijk over voldoende technische en financiële middelen beschikken en voldoende expertise in huis hebben om milieu- en arbovoorschriften goed te kunnen naleven. De casestudies van de kleine regelnalevers illustreren dit. Daarbij is de milieu- en arboproblematiek bij kleine bedrijven soms ook minder complex dan bij grote bedrijven en zijn ook de voorschriften soms minder veel-eisend. De omvang en complexiteit van de bedrijfsprocessen van grote bedrijven kan er toe leiden dat de voor haar geldende voorschriften ook strenger en gecompliceerder zijn en dus moeilijker na te leven. Dit heft een eventueel voordeel van de bedrijfsomvang op.

### De (a)morele onderneming

Een belangrijke constatering is dat de meeste bedrijven wettelijke regels gewoon naleven, ook al zou overtreding economisch voordelig zijn. Dit doet vermoeden dat de meeste bedrijven niet de kosten en baten van regelnaleving op puur financiële gronden afwegen, maar dat ook morele overwegingen een rol spelen bij regelnaleving of -overtreding door ondernemingen. Deze normatieve opvattingen en morele kanten van de onderneming stonden in hoofdstuk 6 centraal. De centrale gedachte daarbij is dat een onderneming wettelijke regels beter zal naleven naarmate deze regels beter aansluiten bij de binnen de onderneming heersende normen en waarden.

Binnen ondernemingen gelden normen en waarden die voortkomen uit de collectieve opvattingen over wat goed en wat slecht is. Deze normen en waarden bepalen ook hoe vanuit de onderneming tegen wettelijke regels wordt aangekeken en tegen de noodzaak tot naleving daarvan. De mate waarin bedrijfsinterne normen en waarden overeenkomen met de door de overheid opgelegde regels wordt aangeduid met de term *norminternalisatie*. Omdat de mate van norminternalisatie per onderneming verschilt, verschilt ook de mate van regelnaleving.

Bedrijfsinterne normen en waarden worden gezien als elementen van de bedrijfscultuur. De bedrijfscultuur is een organisatiekenmerk dat een belangrijke invloed heeft op het gedrag van de organisatieleden en daarmee op de naleving van wettelijke regels. De bedrijfscultuur bepaalt op welke wijze er binnen de onderneming tegen de naleving van wettelijke regels wordt aangekeken. De bedrijfscultuur is de *software* die het doen en laten van medewerkers 'programmeert' en is daarmee bepalend voor het regelnalevend gedrag van de onderneming.

Een bedrijfscultuur kan motieven en gelegenheden bieden voor regelover-treding, maar kan ook juist morele drempels opwerpen tegen overtreding en daarmee motief of gelegenheid geven tot naleving. De casestudies laten zien dat de regelover-treders een *culture of noncompliance* (Cohen, 1995) kennen, waarin weinig waarde wordt gehecht aan (de naleving van) milieu- en arbo-regels en al snel een rechtvaardiging voor regelover-treding gevonden wordt. Bij de regelnalevers daarentegen is eerder sprake van een *culture of compliance*, waarin de bedrijfsinterne normen en waarden de norm in de wet onderstrepen. De bedrijfscultuur leert dat er verantwoord, veilig en milieuvriendelijk gewerkt moet worden.

Ook laten de casestudies zien dat culture en structurele aspecten van de onderneming elkaar beïnvloeden. De bewustwording van milieu- en arbo-belangen is een cultuurverandering die aan het nemen van organisatorische maatregelen op het terrein van milieu- en arbozorg vooraf gaat. Een betere organisatorische inbedding van milieu- en arbozorg leidt vervolgens tot een sterker milieu- en arbobewustzijn.

Normen en waarden zijn dus belangrijke elementen van de bedrijfscultuur. Het geheel van normen en waarden bepaalt het morele karakter van een onderneming. Normen en waarden kunnen onder andere betrekking hebben op de zorg voor het milieu en de arbeidsomstandigheden en de naleving van wettelijke regels. De bedrijfsinterne normen en waarden bepalen daarmee de binnen een onderneming bestaande normatieve opvattingen over regelnaleving. Om die reden is in de casestudies nader gekeken naar de inhoud van de bedrijfsinterne normen en waarden en de verhouding tussen het winststreven en meer ethische belangen (waaronder regelnaleving).

Bij de regelnalevers is met betrekking tot de naleving van milieu- en arbo-regels sprake van *nonmarket areas* (Paternoster en Simpson, 1996), waarin kosten- en batenafwegingen nauwelijks een rol spelen en overtreding zo goed als taboe is. Hier vinden we een sterke mate van norminternalisatie. Het belang van naleving van milieu- en arboregels wordt onderschreven en goede milieu- en arbozorg zijn belangrijke organisatiedoelen. De boodschap van goede naleving wordt door het management uitgedragen binnen de onderneming en is ook neergelegd in milieu- en arbobeleidsverklaringen.

Bij de regelovertreeders is eerder sprake van een morele indifferentie, waardoor er met betrekking tot regelnaleving *market areas* ontstaan waarin kosten- en batenoverwegingen wel een belangrijke rol spelen. Bij deze ondernemingen heerst een morele indifferentie of zelfs een weerstand ten opzichte van regelgeving en legt het milieu- of arbobelang het vrijwel altijd af tegen het belang van winstmaximalisatie of kostenbesparing. Het management laat duidelijk merken dat de bedrijfsdoelen dienen te worden behaald, desnoods in strijd met wettelijke voorschriften. Eventuele milieu- of arbobeleidsverklaringen dienen vooral als *window dressing*.

De bedrijfsleiding heeft een belangrijke rol bij het vormen van de bedrijfscultuur en het morele klimaat binnen de onderneming. De manier van leidinggeven en het gedrag van de bedrijfsleiding geven aan wat voor de onderneming belangrijk is en wat niet en hebben als zodanig een belangrijke voorbeeldfunctie voor de werknemers. De bedrijfsleiding geeft daarmee aan welke ruimte er is voor de overtreding van wettelijke voorschriften met het oog op het bereiken van de organisatiedoelen.

Een bedrijfscultuur geeft motieven tot regelovertrekking wanneer de bedrijfsinterne normen en waarden niet overeenkomen met die van de wet. Een bedrijfscultuur levert echter niet alleen de motieven voor regelovertrekking, maar ook de gelegenheid voor medewerkers om illegale gedragingen ten behoeve van de onderneming te rechtvaardigen. Deze neutralisatie- of rationaliseringstechnieken spelen een belangrijke rol bij regelovertrekking door ondernemingen. Ze kunnen bijdragen aan de motivatie voordat een overtreding wordt gepleegd en kunnen achteraf gelegenheid geven een overtreding te rechtvaardigen. Met behulp van neutralisatietechnieken trachten

overtreders de ernst en verwijtbaarheid van hun gedrag te verminderen. Ze trachten als het ware de 'normatieve lens' bij te stellen, waarmee hun gedrag wordt bekeken.

#### *Conclusie*

Op basis van de bevindingen van deel II van dit proefschrift zijn in deze paragraaf enkele organisatorische condities van regelnaleving door ondernemingen benoemd. In grote lijnen laten deze condities zich samenvatten in drie algemene organisatiekenmerken: de organisatiestrategie (het doel en de daarvoor beschikbare middelen), structurele kenmerken (kennis en kunde) en culturele kenmerken (bedrijfsinterne normen en waarden). Afhankelijk van de invulling kunnen deze organisatiekenmerken een vanuit de onderneming zelf komend motief of gelegenheid bieden voor regelnaleving of regelovertreding. Zo vindt een sterk op winst gerichte maar in de rode cijfers verkerende onderneming in kostenbesparing een motief voor regelovertreding, verschaft een hoge mate van kennis en kunde binnen de onderneming de gelegenheid tot naleving van zelfs veeleisende wettelijke voorschriften en geeft een gebrek aan norminternalisatie motief en morele rechtvaardiging tot overtreding van de als onredelijk ervaren voorschriften.

#### 4.4 *Contextuele condities van regelnaleving*

##### *Inleiding*

De tweede onderzoeksvraag heeft betrekking op de contextuele condities van regelnaleving. Deze contextuele condities stonden centraal in deel III van dit proefschrift.

Contextuele condities zijn kenmerken van de omgeving van ondernemingen, die van invloed zijn op het regelnalevend gedrag. Het gaat daarbij om omgevingskenmerken van de bedrijven die een gelegenheid of motief kunnen geven voor wetsnaleving of -overtreding. Omdat de omgevingskenmerken per onderneming verschillen, kunnen deze de verschillen in regelnaleving door ondernemingen mede verklaren. Daarbij wordt een onderscheid gemaakt tussen de bestuurlijke, de sociale en de zakelijke omgeving van een onderneming. In hoeverre vormen milieuwensen van klanten, klachten van omwonenden, arbo-eisen van vakbonden en handhavend optreden van overheden een motief tot naleving, dan wel de afwezigheid hiervan een gelegenheid tot overtreding? De invloed van externe factoren op regelnalevend gedrag is vooral bekeken vanuit de perceptie van het bedrijf.

##### *De bestuurlijke omgeving*

In de hoofdstukken 7 en 8 stond de bestuurlijke omgeving centraal en haar invloed op de regelnaleving door ondernemingen. De bestuurlijke omgeving

van een onderneming wordt gevormd door de bestuurlijke overheden die bevoegd zijn tot de nadere normstelling ten aanzien van ondernemingen en de uitvoering en handhaving hiervan. Met haar regulerend optreden schept de overheid zelf belangrijke voorwaarden voor regelnaleving en overtreding. Kenmerken van deze bestuurlijke omgeving van ondernemingen kunnen een gelegenheid of motief geven voor regelnaleving of -overtreding. Verschillen in regelnaleving tussen ondernemingen kunnen daarom samenhangen met verschillen in de bestuurlijke omgeving van ondernemingen.

Een belangrijke factor bij de bestudering van de achtergronden van de overtreding van wettelijke regels is de regelgeving zelf. Wanneer regels als onredelijk of willekeurig worden ervaren, kan dit een motief zijn om deze regels niet na te leven. Daarnaast kunnen onduidelijke normen, een overvloed aan regels of regels die voor meerdere uitleg vatbaar zijn, uitlokken tot het zoeken naar de mazen in de wet en gelegenheid geven tot overtreding. De kenmerken en vooral de gebreken van regelgeving vormen zo de randvoorwaarden waarbinnen de naleving door ondernemingen plaatsvindt. Deze condities 'activeren' de in de vorige paragraaf besproken organisatiekenmerken die tot regelovertreding leiden: het niet willen of niet kunnen naleven van regels.

In hoofdstuk 2 is uiteengezet dat ondernemingen te maken krijgen met een grote hoeveelheid sociaal-economische ordeningsregelgeving. Gezien het beleidsinstrumentele karakter, de hoge complexiteit en de grote veranderlijkheid, heeft veel sociaal-economische ordeningsregelgeving een intrinsiek nalevingprobleem. Dit geldt ook voor milieu- en arboregelgeving. Behalve algemene milieu- en arboregelgeving, gelden specifieke milieuvoorschriften ten aanzien van de verwerking van afval en de veredeling van textiel. Voor iedere vorm van afvalverwerking bestaat specifieke regelgeving. Dit betekent dat er op het terrein van het afvalstoffenrecht een groot aantal wetten, besluiten, Europese verordeningen, richtlijnen en beleidsplannen bestaat. Voor de textielveredeling zijn vooral de bepalingen van de cuwvo van belang. Deze bepalingen zijn in feite aanbevelingen voor in de wvo-vergunningen op te nemen voorschriften inzake het terughouden van milieuschadelijke stoffen uit het afvalwater.

De meeste en vaak belangrijkste milieuvoorschriften waaraan een onderneming dient te voldoen, staan in de vergunningen op grond van de Wet Milieubeheer en de Wet Verontreiniging Oppervlaktewateren. De kwaliteit van een vergunning is daarmee een belangrijke voorwaarde voor de naleving van milieuregels. De kwaliteit van milieuvergunningen van textielveredelende en afvalverwerkende bedrijven blijkt op verschillende punten tekort te schieten. Deze tekortkomingen betreffen zowel de inhoud van de vergunningvoorschriften als het proces van de vergunningverlening. Enerzijds kunnen deze gebreken leiden tot ongewilde overtreding of gelegenheid



geven tot ontduiking van de vergunningplicht en de overtreding van vergunningsvoorschriften. Anderzijds kan gebrekkige vergunningverlening leiden tot verouderde vergunningen met nauwelijks actuele en gemakkelijk na te leven voorschriften, waarmee hoge nalevingscores kunnen worden verklaard. Er kan echter niet geconcludeerd worden dat de kwaliteit van de vergunningen van de regelnalevers over het algemeen beter is dan die van de regelovertreders of dat de vergunningen van regelnalevers minder eisen stellen en daarom gemakkelijker na te leven zijn.

Gebreken van regelgeving die barrières vormen voor naleving, komen tot uiting in klachten van normadressaten over die regels. Deze klachten kunnen een motief geven tot overtreding of in de vorm van een neutralisatietechniek daartoe gelegenheid geven. Vooral ten aanzien van de branchespecifieke milieuregels bestaan er bij afvalverwerkende en textielveredelende bedrijven nogal wat klachten. Deze klachten komen erop neer dat deze voorschriften disproportionele kosten en bureaucratische procedures met zich brengen, dat veel regelingen onduidelijk en complex zijn, dat bepaalde voorschriften geen milieu- of arbobelang dienen en dat voorschriften tot tegenstrijdigheden of rechtsongelijkheid leiden. Deze klachten worden deels onderschreven door rechtswetenschappelijk onderzoek, vooral wat betreft de ondoorzichtigheid van milieuregelgeving. Niet duidelijk is in hoeverre deze klachten daadwerkelijk leiden tot overtreding. Wel is duidelijk dat bij regelovertreders meer bezwaren tegen de betreffende regels bestaan dan bij regelnalevers.

De klachten over de hoeveelheid voorschriften, de gedetailleerdheid en het eenzijdige karakter betreffen vooral de klassieke vormen van regulering, waarbij de normen eenzijdig door de overheid worden opgelegd. Deze klachten worden deels ondervangen door alternatieve vormen van regulering die de laatste jaren op milieu- en arboterrein in opkomst zijn. Bij deze vormen van regulering wordt de nadruk gelegd op de eigen verantwoordelijkheid van ondernemingen voor de normnaleving. Vanwege de betrokkenheid van de normadressaat bij de totstandkoming van alternatieve regulering, bestaat de verwachting dat alternatieve regulering beter wordt nageleefd dan klassieke regulering. Deze conclusie lijkt echter (nog) niet te kunnen worden getrokken. Ook kunnen enkele mogelijke risico's worden benoemd, zoals het gevaar van collusie en gebrekkige handhaafbaarheid. Deze risico's kunnen gelegenheid geven tot overtreding.

Tenslotte laten de onderzoeksbevindingen zien dat de in de literatuur veronderstelde morele neutraliteit van sociaal-economische ordeningswetgeving in elk geval ten aanzien van milieu- en arboregelgeving door normadressaten niet wordt ervaren. Ondanks het feit dat milieu- en arboregelgeving een beleidsgebonden invulling hebben, vertegenwoordigen zij wel degelijk belangrijke morele waarden (veilige werkomstandigheden en een leefbaar milieu) en hebben zij een basis in het rechtsbewustzijn. Milieu- en

arboregels worden door normadressaten dan ook in hoge mate aan een normatieve beoordeling onderworpen. Toetssteen voor deze beoordeling vormen de in hoofdstuk 6 beschreven bedrijfsinterne normen en waarden. Milieu- en arbovoorschriften sluiten daarbij aan of zijn er mee in strijd. Moreel neutraal zijn ze in elk geval niet.

Een tweede aspect van de bestuurlijke omgeving van de onderneming is de rechtshandhaving. Rechtshandhaving betekent de zorg voor de naleving van regels. Rechtshandhaving houdt dus tevens bestrijding van regelovertreding in. Handhaving is daarmee een belangrijke voorwaarde voor regelnaleving. Wanneer controle op de naleving van regels ontbreekt of wanneer niet effectief wordt opgetreden tegen overtredingen, wordt tevens gelegenheid gegeven tot het ongestraft plegen van delicten. Effectieve handhaving maakt een einde aan overtredingsituaties en voorkomt overtreding in de toekomst. Effectieve handhaving is dus een stimulans voor wetsnaleving en bevordert norminternalisatie. De effectiviteit van handhaving is onder andere afhankelijk van de gehanteerde handhavingstijl, de door de handhaving gecreëerde pak- en sanctiekans en de overige kwaliteitsaspecten van de handhaving.

Literatuuronderzoek en de casestudies laten zien dat de handhaving van milieu- en arborecht bij textielveredelende en afvalverwerkende bedrijven nogal wat tekortkomingen kent. Ten eerste hanteren bestuursorganen voornamelijk een coöperatieve handhavingstijl, waarbij meer vertrouwd wordt op overleg dan op formeel juridische handhavingsmiddelen. Bij regelnalevers is dit wellicht een goede strategie, maar bij regelovertreders vaak niet. Bij regelovertreding die het gevolg is van een gebrek aan professionaliteit kan regelovertreders met behulp van coöperatieve handhaving geleerd worden hoe de regels voortaan na te leven. Maar bij bewuste regelovertreding werkt een coöperatieve handhavingstijl averechts. Dit onderscheid wordt in de praktijk niet altijd gemaakt, althans vaak te laat. Door niet voortvarend op te treden tegen overtreding van milieu- of arboregels, werd enkele overtreders gelegenheid gegeven deze overtredingen lange tijd voort te zetten. Opgemerkt moet worden dat in sommige gevallen de bestuursrechtelijke handhaving haar grenzen kent. Door eindeloze bestuursrechtelijke procedures werd de handhaving vleugellam gemaakt.

Oorzaken van tekortschietende handhaving zijn verder slecht handhaafbare regelgeving, de gebrekkige samenwerking tussen handhavende instanties, economische belangen die de handhaving soms in de weg staan, te weinig en beperkte controles en een te laag kennisniveau van handhavers. Op grond van deze bevindingen moet de objectieve kans van ontdekking en sanctionering van overtredingen over het algemeen laag worden ingeschat. Dit geldt vooral voor de handhaving van arboregelgeving. Bij de meeste bedrijven in dit onderzoek komt zelden of nooit een arbeidsinspecteur op controlebezoek. Hiermee is een gelegenheidsstructuur voor overtreding gebo-

ren. Door de geïnterviewde afvalverwerkers en textielveredelaars wordt deze gelegenheidsstructuur echter niet altijd als zodanig onderkend. De subjectieve beleving van de pak- en sanctiekans is duidelijk hoger dan de objectieve pak- en sanctiekans, zeker op het terrein van de milieurechtshandhaving. Daarnaast geven milieu- en arbocoördinatoren aan dat handhavend optreden van de overheid hun bedrijfsinterne positie versterkt en daarmee een impuls kan geven tot naleving.

Het antwoord op de vraag of een onderneming een voorschrift naleeft, is het resultaat van een interactief proces tussen onderneming en overheid. Behalve van de vaststelling en handhaving van regels is dit proces afhankelijk van de relatie tussen onderneming en overheid. De verhouding tussen onderneming en overheid is het kader waarbinnen het interactieve proces van het definiëren, bereiken en onderhouden van regelnaleving plaatsvindt. Dit is een derde belangrijk aspect van de bestuurlijke omgeving voor de mate van regelnaleving.

De relatie tussen onderneming en bevoegd gezag is van verschillende factoren afhankelijk, waaronder uiteraard de wijze waarop de onderneming de door de overheid voorgeschreven regels naleeft. De verhouding tussen bedrijf en overheid kan verstoord worden door structurele overtreding van wettelijke regels en – daaruit voortvloeiende – juridische procedures. Een belangrijke factor is voorts het soort relatie dat de overheid met de onderneming heeft. Heeft een overheid behalve als bevoegd gezag ook nog een relatie met een onderneming als klant of als aandeelhouder, dan kan dat leiden tot een belangverstrengeling die het handhavend optreden en daarmee de regelnaleving kan beïnvloeden. Vooral wanneer een bestuursorgaan afhankelijk wordt van één of meer ondernemingen voor het bereiken van beleidsdoelen, kan dit in de weg staan aan een effectieve aanpak van wederrechtelijkheden. Een dergelijke afhankelijkheidsrelatie kan een bedrijf zelfs bewust misbruiken om ongestraft regels te overtreden. De casestudies van de regelovertreders in de afvalverwerkingbranche illustreren dit.

Een goede verhouding is van belang voor overheid en onderneming. Op zich is dit een legitiem streven. Vooral de regelnalevers spannen zich hiervoor in, hetgeen een gunstige invloed heeft op de regelnaleving. Het kan echter zijn dat het creëren van een goede verstandhouding met het bevoegd gezag wordt gebruikt als middel om het handhavend optreden van de overheid tegen regelovertreding te frustreren. De goede relatie dient dan slechts als *window dressing*. Deze strategie vond ik bij de regelovertreders terug.

De conclusie van het voorgaande is dat de mate van regelnaleving door een onderneming geen op zich zelf staand gegeven is, maar mede moet worden gezien vanuit de bestuurlijke context. Zowel de vaststelling van normen als de vraag of deze worden nageleefd, is het resultaat van een onderhandelingsproces tussen overheid en bedrijf(sleven). Niet alleen door de normstel-

ling, maar ook door de rechtshandhaving en de onderhouden relaties met ondernemingen, creëert de overheid zelf een aantal voorwaarden voor regelnaleving en overtreding.

#### *De zakelijke omgeving*

Een onderneming functioneert niet alleen in een bestuurlijke omgeving, maar ook in een zakelijke omgeving. De invloed van deze zakelijke omgeving stond in hoofdstuk 9 centraal.

De zakelijke omgeving wordt gevormd door alle partijen met wie de onderneming een zakelijke relatie heeft: afnemers en leveranciers van goederen of diensten, aandeelhouders, concurrenten en brancheorganisaties. Evenals bij de bestuurlijke omgeving, kunnen kenmerken van de zakelijke omgeving van bedrijven een gelegenheid of motief geven voor regelnaleving of -overtreding. Verschillen in regelnaleving tussen ondernemingen kunnen daarmee samenhangen met verschillen in de zakelijke omgeving van ondernemingen.

In de zakelijke omgeving is vooral gekeken naar de invloed van drie factoren op regelnaleving: de kenmerken van de branche, de wensen van klanten en de diensten van adviseurs. In de branche of markt waarin een onderneming actief is, kunnen factoren aanwezig zijn die een motief of gelegenheid geven tot regelnaleving of regelovertreding. Deze factoren kunnen samenhangen met de branchestructuur, de branchecultuur en de regulering van de markt. In elke markt of branche is sprake van regelnaleving en regelovertreding bevorderende en belemmerende factoren, echter niet altijd in dezelfde mate of van dezelfde aard.

Voorbeelden van criminogene branchekenmerken vinden we vooral terug in de afvalverwerkingbranche: een cultuur van niet-naleving, gebrekkige regulering en een omgekeerde structuur van kosten en baten. Deze factoren zijn niet statisch, maar moeten worden gezien vanuit de geschiedenis en de verdere ontwikkeling van de branche. Van andere, meer recente, ontwikkelingen in de branche kan een positieve invloed op regelnaleving uitgaan, zoals schaalvergroting en daarmee gepaard gaande professionalisering. De gelegenheidsstructuur van een branche ontwikkelt zich als gevolg van economische, technologische en sociale veranderingen. In de textielveredelingsindustrie kunnen de voor de branche kenmerkende gevoeligheid voor conjunctuurschommelingen, de economische recessie en de nauwe relaties van de eeuwenoude bedrijven met bestuurlijke overheden gelegenheid of motief geven tot overtreding van milieu- of arboregels. Verder kunnen brancheorganisaties een belangrijke stimulerende rol spelen bij bedrijfsinterne milieu- en arbozorg en daarmee de naleving van milieu- en arboregels.

In principe hebben alle bedrijven in een branche te maken met dezelfde regelovertreding belemmerende en bevorderende factoren. Doordat bedrij-

ven verschillende marktposities hebben en in verschillende deelmarkten actief zijn, kan de kracht van deze factoren echter wel variëren. Hiermee kunnen verschillen in naleving van wettelijke regels door ondernemingen samenhangen.

Een tweede kenmerk van de zakelijke omgeving dat van invloed kan zijn op het regelnalevend gedrag van ondernemingen betreft de verwachtingen van klanten ten aanzien van regelnaleving. Klanten kunnen een belangrijke invloed op het milieuregelnalevend van bedrijven hebben. Wanneer de klant belang hecht aan een goed milieu, heeft een onderneming een direct commercieel belang bij het ophouden van een milieuvriendelijk imago. Dit kan een belangrijk motief zijn om milieuvoorschriften netjes na te leven. Milieuregelnaleving is dan een verkoopargument. Voor de naleving van arbovoorschriften geldt dit minder, arbeidsomstandigheden worden meer gezien als een bedrijfsinterne aangelegenheid.

De milieuwensen van klanten verschillen echter nog al. Zowel voor de afvalverwerkingbranche als voor de textielveredelingsindustrie geldt dat er klanten zijn die geen enkele interesse tonen voor de milieuaspecten van de bedrijfsvoering maar alleen letten op de prijs en dat er klanten zijn die vanwege imago-overwegingen veel belang hechten aan bedrijfsinterne milieuzorg en normconforme productie. Vooral deze laatste klanten worden bediend door de regelnalevers. Indifferentie van klanten ten opzichte van regelnaleving geeft gelegenheid tot overtreding, hier ontbreekt een deel sociale controle.

Tenslotte kunnen nog allerlei externe adviseurs een rol spelen bij het milieu- of arboregelnalevend gedrag van ondernemingen. Deze rol heeft een tweezijdig karakter: adviseurs kunnen zowel facilitator zijn van regelnaleving als van regelovertreiding. Zij kunnen door hun dienstverlenende activiteiten een onderneming gelegenheid geven regelgeving beter na te leven, maar kunnen bedrijven ook adviseren hoe zij regelgeving kunnen ontduiken of bedrijven met hun dienstverlening de gelegenheid geven regelovertreiding af te schermen. In de praktijk zien we beide rollen van adviseurs bij de naleving van wettelijke regels door hun klanten terug.

Geconcludeerd kan worden dat de zakelijke omgeving een belangrijke invloed kan hebben op de regelnaleving door een onderneming. Vooral het voldoen aan de wensen van de klant vormt vaak een belangrijker levensvoorwaarde voor een onderneming dan het voldoen aan de wensen van de overheid.

#### *De sociale omgeving*

De sociale omgeving wordt gevormd door partijen die niet een bepaalde zakelijke of bestuurlijke relatie met een bedrijf onderhouden, maar voor wie de activiteiten van een bedrijf wel gevolgen hebben. Dergelijke *stakeholders*

zijn onder andere omwonenden, consumentenorganisaties, milieuorganisaties, vakbonden en dergelijke.

In hoofdstuk 9 werd geconcludeerd dat ook de sociale omgeving een belangrijke contextuele conditie is bij de mate van naleving van wettelijke regels door ondernemingen. Het gaat dan vooral om de naleving van milieu-regels, want hierop hebben de wensen van omwonenden en milieuorganisaties doorgaans betrekking. Goede arbeidsomstandigheden zijn veeleer een bedrijfsinterne kwestie waarover hooguit vakbonden zich zorgen maken. De kracht van de invloed van de sociale omgeving is wel afhankelijk van de locatie van de onderneming en de aard van het bedrijfsproces. Een onderneming op een afgelegen industrieterrein of met een productieproces dat weinig zichtbare milieubelasting veroorzaakt, zal minder snel de aandacht krijgen van de sociale omgeving. Veel oude textielveredelende ondernemingen lagen vroeger aan de rand van of buiten de stad of het dorp, maar liggen inmiddels midden in bewoond gebied. Dit leidt tot overlast. Hoewel afvalverwerkende bedrijven doorgaans buiten bewoond gebied liggen, is de actieradius van de geuroverlast bij sommige bedrijven bijzonder groot. Dit geldt met name voor stortplaatsen en composteerinstallaties.

De sociale controle door omwonenden en maatschappelijke organisaties kan ondernemingen de gelegenheid ontnemen om ongehinderd milieu- en arboregels te overtreden. Deze sociale controle uit zich in klachten bij het bevoegd gezag, beroepschriften, het doen van aangifte, het zoeken van publiciteit en allerlei protestacties. Ondernemingen reageren hier verschillend op. De regelnalevers in dit onderzoek onderkennen het belang van een goede verhouding met *stakeholders* en geven daaraan uiting door regelmatig overleg, informatieverstrekking en een goede klachtenbehandeling. Regelovertreders reageren eerder defensief en tonen geen begrip of proberen juist door het creëren van een sociaal vriendelijk imago mogelijke kritiek te neutraliseren, terwijl er aan de werkelijke problematiek weinig wordt gedaan.

Voorts beïnvloedt de sociale omgeving de bestuurlijke omgeving. De acties van de sociale omgeving kunnen de overheid onder druk zetten om tegen onrechtmatige situaties op te treden. Een conflict met omwonenden of maatschappelijke organisaties leidt dikwijls tot een conflict met de overheid. Doorgaans leidt dit ook tot een juridificering van het conflict: eindeloze procedures met betrekking tot vergunning of ontheffingen, een verscherping van de bestuursrechtelijke handhaving en in sommige gevallen zelfs een strafrechtelijk onderzoek.

### *Conclusie*

Op basis van de bevindingen van deel III van dit proefschrift zijn in deze paragraaf enkele contextuele condities van regelnaleving door ondernemingen benoemd. Contextuele condities zijn kenmerken van de omgeving van

een onderneming die een motief of gelegenheid kunnen bieden voor de naleving of overtreding van wettelijke voorschriften. De omgeving biedt gelegenheden, omdat zij deels de mogelijkheden van een onderneming bepaalt om wettelijke regels te kunnen naleven of te kunnen overtreden. De omgeving biedt echter ook motieven om regels al of niet na te leven. Een motief is weliswaar een interne beweegreden voor een bepaalde handeling, maar kan ook worden gevormd door externe factoren. Daarbij is een onderscheid gemaakt tussen de bestuurlijke, zakelijke en sociale omgeving. Zo kunnen wensen van klanten een belangrijk motief zijn om regels na te leven, kunnen onredelijke wettelijke vereisten een motief geven deze niet na te komen en kan strikte handhaving of sociale controle door omwonenden de gelegenheid tot overtreding verminderen.

## 5 CONCLUSIE

In hoofdstuk 1 van dit proefschrift is gesteld dat het doel van dit onderzoek is het verschaffen van inzicht in de condities die ten grondslag liggen aan de naleving én overtreding van wettelijke regels door ondernemingen. De resultaten van het empirisch onderzoek bevestigen de op basis van het literatuuronderzoek in hoofdstuk 3 geformuleerde centrale hypothese: de verschillende kenmerken van ondernemingen en hun omgeving leiden tot een ongelijke distributie van motieven en gelegenheden voor regelnaleving en -overtreding. Deze verschillen in motieven en gelegenheden liggen ten grondslag aan verschillen in naleving van wettelijke regels door ondernemingen. In dit proefschrift zijn een groot aantal organisatorische en contextuele condities beschreven die een motief of gelegenheid creëren voor regelnaleving of -overtreding. Vervolgens is gekeken in hoeverre deze condities terug te vinden zijn bij regelnalevende en regelovertreedende ondernemingen. Kernbegrippen daarbij zijn: doelen en middelen, normen en waarden en formele en informele controle.

De onderzoeksbevindingen laten zien dat het niet mogelijk is een eenvoudig antwoord te geven op de vraag waarom een onderneming een wettelijk voorschrift al of niet naleeft. Schijnbaar duidelijke motieven voor wetsovertreding als het willen behalen van economisch voordeel of het niet eens zijn met de regels, kunnen niet los worden gezien van de context waarin deze motieven worden gevormd. Regelnaleving is het resultaat van een complex geheel van elkaar versterkende of tegenwerkende condities die afhankelijk van de omstandigheden motieven of gelegenheden voor regelnaleving en -overtreding vormen. Kortom, er gaat veel schuil tussen winst en moraal.

## SUMMARY

‘Between profit and morality. Background factors of regulatory compliance and violation by corporations’

### 1 INTRODUCTION

Various studies have clearly demonstrated that different branches of industry and corporations within the same branch of industry can show major differences in their observance of regulations. Studies in the field of corporate crime and regulatory enforcement usually focus solely on violations of regulations. Little light has been shed on questions regarding the differences in the frequency of recidivism and the background factors behind regulatory compliance.

For this reason, this dissertation devotes attention to violations of as well as compliance with regulations in corporations. This approach was inspired by John Braithwaite’s study (1985a), which was conducted in the coal mining industry. In his study, Braithwaite tried to determine the organisational differences between coal mining companies that often violated occupational safety regulations and those that showed great willingness to comply with the regulations.

The goal of this study is to provide an understanding of the conditions that lie at the root of regulatory violations and compliance in corporations. Our focal question is: *What are background factors that underlie differences in regulatory compliance by corporations?*

The results of this study will give us insight into the causes of corporate crime and the effectiveness of (self)regulation and enforcement. The effectiveness of regulation and enforcement depends on the presence and strength of other stimuli that influence corporate behaviour. Thus, this study will also shed some light on the importance of these stimuli on corporate behaviour. Dutch policy on regulatory enforcement focuses strongly on supporting self-regulation and appealing to awareness of the social responsibilities that corporations bear. The success of this policy depends on the conditions under which corporations comply with regulations. In the light of that, our findings



can contribute to the discussion on the options for and obstacles to this policy in ensuring compliance.

## 2 RESEARCH PLAN AND METHODS OF RESEARCH

Our approach to answering the focal question is twofold: a study of relevant literature and an empirical study. The literature studied can shed some light on the nature and background factors underlying regulatory compliance in corporations. Most of the literature reported on studies in the fields of organisational science and criminology. The empirical study focused in on compliance with environmental regulations and occupational safety and health regulations by corporations in two branches of industry in the Netherlands. In searching for explanatory factors, I compared corporations who violated these regulations to those who complied with them within these two branches of industry. The case studies also tested hypotheses in corporate crime theory. These hypotheses focus on the distribution of motives and opportunities for corporate crime at two levels: (regulation of) the market and the corporation itself. Explanatory factors at the latter level include organisational characteristics, such as the corporate strategy, structure and culture and various forms of self-regulation.

To answer the focal question, I established two empirical research questions:

- 1 To what extent are differences in compliance with environmental and occupational safety and health regulations within the branches of the textile finishing and waste processing attributable to organisational characteristics of corporations?
- 2 To what extent are differences in compliance with environmental and occupational safety and health regulations within the branches of the textile finishing and waste processing attributable to characteristics of the environment of corporations?

This research project focuses primarily on the compliance with environmental and occupational safety regulations. Our objective is to determine whether notorious violators of – as well as conformists to – environmental regulations demonstrate identical tendencies in their disregard or observance of other regulations.

This study seeks more to determine differences between corporations than between branches of industry. For this reason, I have focused on corporations within the same branch of industry. This approach makes it possible to attribute differences in compliance to differences between corporations. These differences could involve the organisational characteristics of the cor-

poration, but also the differences in the local environment of corporations, for example the enforcement policies of local enforcement agencies and the complaints of local residents.

The empirical study is limited to two branches of industry. Both branches have to maintain a precarious balance between corporate interests and environmental and safety interests. The first branch of industry is the textile finishing industry. Textile finishing corporations perform technically complicated treatments on textiles in order to give textiles certain colours or qualities. The second branch of industry is the waste processing industry. Waste processing corporations are engaged in the collection, storage, processing and disposal of domestic or industrial waste. In recent years, this branch of industry witnessed various criminal cases involving notorious environmental violators. The most well known was a case involving a corporation called Tanker Cleaning Rotterdam. This case gave rise to the biggest environmental scandal in the history of the Netherlands and culminated when the executives (three brothers) were sentenced to prison terms of six, five and three years.

Based on the information from branch organisations and enforcement agencies, seven corporations were selected in each branch of industry: three or four corporations known for violating environmental regulation ('violators') and three or four corporations who complied with environmental regulation ('compliers'). Subsequently, compliance with occupational health and safety regulations was compared to compliance with environmental regulations. The corporations selected were studied with a view to explaining any differences in compliance. A case study was conducted of each corporation, using several methods for collecting data. All available records on the corporations were studied, including permits, enforcement agency files, files from administrative and criminal cases, annual reports, environmental and safety plans, brochures and internal environmental and safety instructions. This was followed by a series of interviews with employees and executives responsible for environmental care and/or occupational safety in the corporations. Examples include environmental or occupational safety officers, production managers, other managers and members of the board of directors. Interviews were also held with officials from local governmental agencies responsible for issuing permits and enforcing regulations. Finally, every effort was made to collect information from third parties well-acquainted with the corporations selected, including branch organisations, unions and public interest groups, etc. In total, some 120 interviews were conducted.

One of this study's aims is to determine whether there is any connection between a corporation's organisational and environmental characteristics and the degree to which it complies with regulations. The underlying idea is that internal and external factors can influence the degree of compliance in a

corporation. Before entering into a detailed discussion about specific organisational and environmental characteristics in corporations, let us examine this idea.

### 3 BACKGROUND FACTORS IN REGULATORY COMPLIANCE AND VIOLATION BY CORPORATIONS

Corporations are subject to requirements laid down by a large body socio-economic regulations. Almost every aspect of the activities of corporations are regulated. They face two choices: to comply with the regulations or to violate them. This study seeks to find the causes of and background factors contributing to violations of or compliance with regulations by corporations. The task of studying corporate compliance with regulations requires use of the insights of criminology and organisational science.

Criminology involves the study of violating behaviour. The study of white-collar crime has drawn increasing interest in the deviant behaviour and crimes committed by people working in respectable organisations. Although this interest first emerged in the United States, it later spread to other countries such as the Netherlands. From studying white-collar crime, it became clear that a distinction should be made between the individual and the corporate offender: in other words, between occupational and corporate crime. Moreover, several studies on white-collar crime have pointed out the significance of the fact that the crimes are committed in the context of an organisation. These studies show how organisational shortcomings can lie at the root of corporate crime. Other studies show how the characteristics of the branch or market, unclear regulations and inadequate enforcement can create an opportunity structure for corporate crime.

Many criminologists argue that corporate crime should be studied in the light of organisational science. After all, the findings on organisational behaviour could also apply to deviant corporate behaviour. 'Corporate crime is *organisational* crime, and explaining it requires an *organisational* level of analysis.' (Kramer, 1982). Organisational science teaches us that we can consider a corporation to be an independent actor, whose behaviour can be studied. Corporations can also be described by their organisational characteristics. General organisational characteristics include the organisational strategy, the organisational structure and the organisational culture. Specific organisational characteristics that concern regulatory compliance are business ethics and environmental and safety management.

Criminology and organisational science meet when we try to connect these organisational characteristics to regulatory compliance. According to the integrative theories of Coleman (1987; 1995) and Shover and Bryant

(1993), this study tries to bring the possible explanations for regulatory compliance by corporations together into an integrative model.

Criminology teaches us that for crimes or regulatory violations to occur, two elements must be present: motives and opportunities. A corporation not only has *to want* to violate a regulation, it also has *to be able* to do so. The same goes for corporate compliance with regulations. Motivational and situational factors can have two effects: they can either promote violation or curb violation. Thus, motives and opportunities should form the basis for criminological analyses of differences in regulatory compliance in corporations.

What are the motives and opportunities for corporate compliance or violation? Motives and opportunities for corporate crime are often related to the organisation itself. Organisational science shows us how to look at the organisation and its characteristics. Motives and opportunities can be found both inside and outside organisations. After all, corporations operate in a certain economical and social environment. Shover and Bryant (1993) argue that these motives and opportunities can be found on several aggregate levels: the micro level of the individual employee or manager, the meso level of the organisation and the macro level of the branch of industry. An approach at the macro level involves studying the nature of the branch or market and governmental regulation of that branch. An approach such as this would reveal the extent to which certain characteristics of the branch or regulating policies create – or limit – opportunities for violation. However, a macro approach to corporate compliance could not explain why – given a certain opportunity structure – some corporations take advantage of these opportunities and others do not. The macro perspective does not explain differences in compliance between corporations in the same branch of industry. To understand these differences, we would have to examine the corporation and its economical, social and administrative environment at the meso level.

The micro level is also important. Ultimately, it is individual managers or employees who take the actions that violate or comply with the law. Although the socio-psychological motives of these employees can be interesting, it is important to realise that their behaviour is determined by the organisational context in which they work. Organisational science shows that the organisation plays a major role in shaping and directing the behaviour of individuals within an organisation.

This study emphasises the meso perspective on the corporation and its environment. No corporation or corporate environment is the same. The main premise underlying this study is that differences in corporate compliance with regulations are related to the distribution of motives and opportunities for regulatory compliance and violation. That distribution of motives and opportunities is determined by the nature of the corporation and its environment. In § 4, we will examine organisational conditions that can

create motives or opportunities for regulatory compliance or violation. Our attention in § 5 focuses on factors from outside the corporation that can influence corporate regulatory behaviour.

#### 4 ORGANISATIONAL CONDITIONS OF COMPLIANCE

Part II of this dissertation is devoted to the first research question, which addresses the organisational conditions for regulatory compliance.

Based on the literature study mentioned in the section above, arguments are presented in order to demonstrate that certain organisational conditions can create motives or opportunities for regulatory compliance or violations. The empirical study sought to determine the extent to which these organisational conditions led to compliance with or violation of regulations regarding occupational safety and health regulation and the environment by textile finishing and waste processing corporations.

##### *Profits, costs and benefits*

According to the classical view of corporate crime, corporations violate regulations in order to save money, which in turn, contributes to one of their primary objectives: generating profits. The quest for profit is the motive for not complying with regulations. From a rational choice perspective, corporations are seen as rational and amoral calculators (Kagan and Scholz, 1984). This view shines a spotlight on certain characteristics of corporations, including their focus on attaining goals, their approach to generating and calculating costs and benefits and their economic situation.

Although corporations do strive to attain goals, this study's findings show that generating profits is not the only corporate goal. Every corporation's ultimate goal is to survive. Profit is a condition necessary to attaining that goal. There are, however, other – possibly competing – goals that are necessary to corporate survival. These goals can concern the health and safety of employees and the relationship with customers, local residents and local governments. Not only are the goals themselves relevant to the level of regulatory compliance, so are the emphasis placed on attaining those goals and the means provided to that end. This study found that it was mainly the 'compliers' who had established environmental care and healthy and safe working conditions as priority goals. In formulating the corporate strategy (mostly in the form of mission statements on environmental care and occupational safety and health), these corporations make it very clear that corporate goals must take account of legal obligations and be achieved without damaging the environment or jeopardising the health or safety of employees. For the 'violators' – especially in the waste processing industry – only the pressure for

profits counts. All other factors are irrelevant. This forms their motive for systematic violations of environmental and safety and health regulations.

Opportunity factors contributing to compliance or violation are related to the impact of compliance or violations on costs and benefits. After all, regulatory compliance and violations will affect corporate costs and benefits. The costs of compliance mainly consist of the expenses necessary to implement the measures required by regulations. The benefits of compliance include preserving the image of good corporate citizenship and avoiding the costs of violations. The costs of violation include sanctions, the costs of legal defence, negative publicity and a possible loss of customers. Corporations are especially concerned with avoiding damage to their corporate image. Thus, the main benefit to compliance is avoidance of the costs of violations.

The actual interpretation of the costs and benefits of regulatory compliance and violation differs between the two branches of industry. The reversed structure of costs and benefits in the waste processing industry plays an especially great role in creating opportunities for regulatory violations. In contrast to other branches of industry, waste processing firms receive their revenues *before* they start incurring costs for processing and disposal. The negative value of waste makes it tempting to keep costs at a minimum by disregarding the regulations. That approach serves to retain the maximum in revenues. This reversed incentive structure does not exist in the textile finishing industry. Finally, we can make a distinction between short-term and long-term costs and benefits. The 'violators' studied focus primarily on the short-term costs and benefits of compliance. The 'compliers,' in contrast, also take account of the long term.

Maximising profits is not the only motive behind corporate violations of regulations. The desire to minimise losses can also play a role. The case studies show that economic motives can lie at the root of violations of environmental or occupational safety and health regulations, especially in corporations facing bleak economic situations. This study's findings confirm that a corporation's economic situation is relevant to the degree of regulatory compliance. Compliance with environmental and occupational safety and health regulations involves considerable sums. Thus, corporations have to have the financial resources. Presumably, the better the economic position of a corporation, the more inclined they will be to comply with regulations. This does not mean, however, that corporations in poor economic situations will necessarily violate the law. There are corporations that fully comply with environmental and occupational safety and health regulations despite their precarious finances. Another exception was a thriving waste processing firm, which systematically violated environmental and occupational safety and health regulations. In this case, maximising profits appeared to be the dominant motive.

*(In)competence to comply*

Research in the field of organisational science shows that corporations are not fully rational actors. The rationality of corporations is bounded (March and Simon, 1958). This concept is relevant to the study of corporate compliance, because corporations not only have *to want* to comply with regulations, but also have *to be able* to do it. A lack of knowledge and skills, mismanagement and other organisational shortcomings can lead to violation of regulatory obligations. This view attributes violations of regulations to organisational failure. This form of corporate lawbreaking corresponds to Kagan and Scholz' view of 'the corporation as incompetent' (1984).

Organisational shortcomings engender violations; conversely, the absence of such shortcomings is conducive to compliance. Compliance with environmental and occupational safety and health regulations requires the use of technology and a certain level of knowledge and skills in employees. Other organisational characteristics conducive to compliance include the ability to learn from mistakes, effective internal and external communication, a suitable organisational structure and good housekeeping. In terms of motives and opportunities, these organisational characteristics can be seen as internal opportunities to comply with regulations. The case studies show that the 'compliers' had the means to comply with regulations, while the 'violators' frequently lacked them. The lack of knowledge and skills and other shortcomings led to problems in complying with environmental and occupational safety and health regulations.

Internal environmental and safety management proved especially important to regulatory compliance by corporations. Recently adopted governmental policy offers corporations strong incentives for implementing an internal environmental or occupational safety management system. These systems consist of structured measures aimed at ensuring more systematic compliance with regulations. Another important measure in environmental and safety management is that of appointing environmental and safety officers in the corporation. These officers translate social demands and regulatory obligations into internal instructions and monitor observance of these corporate regulations. As an internal auditor and inspector, an environmental and safety officer can have a major impact on corporate compliance with external rules. Their effectiveness, however, very much depends on their formal and informal positions. Finally, communication features are an important factor in environmental or occupational safety management. Corporations must maintain an adequate structure of communication to ensure the smooth flow of information from the lowest levels of the organisation to upper management and vice versa as regarding environmental and safety performance and regulatory compliance.

The case studies show that corporate environmental or safety management is no guarantee for adequate compliance with environmental or safety regulations. Nevertheless, the 'compliers' studied generally maintained higher standards of environmental and safety management than did the 'violators'. The case studies also showed that environmental and safety management can be an important tool for corporations in complying with regulations. Corporations can create the organisational conditions necessary to proper compliance by introducing a management system, appointing supporting and inspecting officers and establishing a communication structure. Environmental and safety management creates the necessary opportunities for compliance. The distinction between environmental and safety management on paper and in practice is very important. Documents issued by the management system on the position of the environmental or safety officer can serve as window dressing. Actual practices in environmental and safety management are what make the difference.

Finally, there is evidence of a relationship between the size of a corporation and its abilities to comply with regulations. A popular assumption is that large corporations have better means for compliance than small corporations. The case studies, however, showed that small corporations can have sufficient technical and financial resources, as well as the knowledge and skills, needed to comply with environmental and safety regulations. Moreover, small corporations generally also face more minor environmental and safety problems than do large corporations, making the regulations less demanding.

#### *Corporate culture and ethics*

Not only is the rationality of corporations relevant, but also their morality. Most corporations simply comply with regulations, although violation would be profitable. This might indicate that most corporations do not calculate costs and benefits on pure financial grounds, but also take account of moral considerations. Working on that assumption, it would follow that the more a regulation falls in line with corporate norms and values, the more likely a corporation will be to observe those regulations. Collective views on right and wrong in corporations form the basis for corporate norms and values. These norms and values determine how corporate managers and employees see governmental regulations and the necessity of complying with them. As corporations differ in the extent to which their norms are structured into the organisation, their level of compliance also differs.

Internal norms and values are important assets in corporate culture. A corporation's culture can have an important influence on the behaviour of its members, and therefore, on compliance with regulations. Corporate culture is the 'software' that 'programs' the actions of corporate members, thus



determining the regulatory behaviour of the corporation. Corporate culture can create motives and opportunities for violations of regulations. Conversely, it can also establish moral restraints against such violations. The case studies show that the 'violators' have a culture of non-compliance, which attaches little value to regulatory compliance and is facile in its ability to justify violations. The 'compliers,' on the other hand, have a culture of compliance whose norms and values uphold those established by law. These cultures teach corporate members the importance of responsible action, safety and care for the environment.

Internal norms and values determine the moral climate of a corporation. Norms and values also affect attitudes towards care for the environment, safe and healthy working conditions and compliance with governmental regulations. Taking this into account, the empirical study also focused in on the content of internal norms and values and the relationship between the quest for profits and more ethical interests, such as compliance.

As regarding compliance with environmental and safety regulations, the 'compliers' studied were found to have a moral rules that create 'non market areas,' in which calculations of costs and benefits play a minimal role and lawbreaking is taboo (Paternoster and Simpson, 1996). In this respect, these organisations had a high level of internalisation of legal norms. Proper compliance was found to be among their major corporate goals. The management in these corporations disseminated this message throughout their organisations in mission statements. The 'violators,' in contrast, are characterised by 'market areas' in their disregard for regulations. In their case, calculations of financial costs and benefits played a significant role in their response to regulations. The prevailing moral climate in these corporations is one of indifference or even resistance to governmental regulation, a climate that tolerates or encourages violation. The management makes it clear that corporate financial goals must be attained regardless of what it takes – even if it means breaking the law. Any mission statements on social responsibilities serve as a window dressing.

Upper management plays an important role in shaping the culture and moral climate of a corporation. The managerial style and behaviour of executives shows what is – or is not – considered important. In this way, management creates the space for violating regulations in order to attain corporate goals.

Finally, corporate culture can not only create motivations for violating regulations, it can also supply the means or opportunities for employees to justify illegal acts committed on behalf of the corporation. These neutralisation techniques play an important role in corporate lawbreaking. They can contribute to motivation before an illegal act is committed. Afterwards, they can serve as the means for justifying the violation. With the help of neutrali-

sation techniques, violators try to downplay the seriousness of the offence and the culpability of the offender. They try to adjust the 'normative' lens through which their behaviour is observed.

### *Conclusion*

This section discusses three important sets of organisational characteristics that can create motives and opportunities for regulatory compliance and violations. The actual effect of organisational conditions for compliance depends on the situation and their content.

## 5. ENVIRONMENTAL CONDITIONS OF COMPLIANCE

The second research question addresses the contextual conditions of regulatory compliance. Part III of this dissertation is devoted to this question.

Contextual conditions are characteristics of the environment of corporations that can influence corporate compliance with regulations. These characteristics of the corporate environment can create motives and opportunities for regulatory compliance and violation. Because environmental conditions can differ from one corporation to the next, they can be connected to differences in compliance between corporations. In conducting the empirical study, I tried to determine the extent to which these environmental conditions led to compliance with or violation of environmental and occupational safety and health regulations by textile finishing and waste processing corporations. In that process, I made a distinction between the administrative, the business and the social environments.

### *The administrative environment*

A corporation's administrative environment is created by the local authorities responsible for regulating corporations through permits and/or enforcing such regulations. By regulating corporate behaviour, the government itself creates important conditions for compliance and regulation.

In studying the background factors contributing to violations of regulations, we should focus in – first and foremost – on the regulations themselves. Perception of a regulation as unreasonable or arbitrary may become a motive for not complying with it. Furthermore, unclear regulatory prescripts, an abundance of regulations or regulations subject to different interpretations, can give rise to efforts to find loopholes in the law. In this sense, a regulation itself can create opportunities for violations. The characteristics – and especially the shortcomings – of regulations constitute the conditions for corporate compliance.

Corporations have to comply with a large body of socio-economic regulations. Due to their instrumental nature, complexity and great tendency to change, many socio-economic regulations are conducive to violations. The same applies to environmental and occupational safety and health regulations. Over and above the general regulations, the textile finishing and waste processing industries are subject to certain specific environmental regulations.

Most environmental standards required of corporations are specified in the permits issued to individual corporations. The quality of these permits is an important condition for compliance. The quality of the permits for textile finishing and waste processing corporations is often below par. On the one hand, these shortcomings can lead to unintentional violations or provide opportunities for evading or violating the law. On the other hand, poorly formulated or outdated prescriptions in permits can easily be observed. The case studies do not show that the quality of permits issued to 'violators' was inferior to those issued to 'compliers'. Nor were the permits issued to 'compliers' more easy to observe.

Shortcomings in regulations that obstruct compliance are manifested in complaints about regulations by corporations. These complaints can entail a motive or justification for violation. Many complaints concern the specific regulations governing the textile finishing and waste processing industries. Corporations have voiced a number of complaints about these regulations. For one thing, they involve disproportionate costs and bureaucratic procedures. They are also said to be complex and unclear. Moreover, certain prescriptions serve no environmental or safety interests. And finally, the regulations lead to injustices and contradictions. Some of these complaints have been confirmed by the findings of legal studies, especially concerning the lack of clarity in some environmental regulations. It is unclear to what extent these complaints lead to regulatory violations. However, it is obvious that the 'violators' studied have more objections against the regulations than the 'compliers'.

The complaints primarily involve the traditional forms of regulation, which are imposed unilaterally by the authorities. The complaints are partly met in the form of alternative regulations developed in the fields of environmental and occupational safety and health issues. These new forms of regulation stress the social responsibilities of corporations. As corporations and branch organisations were involved in developing these alternative regulations, they are expected to meet with greater compliance than did the traditional regulations. However, this conclusion has yet to be confirmed. What is more, alternative regulations pose certain risks, such as the danger of collusion and problems of enforcement. And those risks could provide opportunities for non-compliance.

Finally, the results of this study show that the presumed moral neutrality of socio-economic regulations is a myth, at least as regarding environmental and occupational safety and health regulations. Although the actual contents of these regulations are often a matter of policy, they do represent fundamental moral values and are based on our sense of justice. Environmental and safety regulations are, in fact, subject to normative judgement. Touchstones include the internal norms and values discussed earlier.

Another important factor in the administrative environment is the enforcement of regulations. Law enforcement involves fighting violations and ensuring compliance. Enforcement is an important condition for regulatory compliance. Where compliance is not monitored or where no sanctions are imposed on offences, opportunities can arise for unpunished violation. Effective enforcement puts an end to illegal activities and prevents future violations. Consequently, effective enforcement is conducive to compliance and promotes the establishment of internal norms. The effectiveness of regulatory enforcement depends on the strategy or style of enforcement, the likelihood of detecting offences and punishing offenders, as well as other aspects of enforcement.

The literature study and the case studies show that the enforcement of environmental and safety regulations in the Netherlands has certain shortcomings. For one thing, local authorities generally use a co-operative enforcement strategy. This strategy relies on consultation and negotiation rather than formal legal action. Although that strategy may be effective for corporations that usually comply with regulations, it is inadequate for frequent violators. Where violations result from organisational shortcomings, a co-operative enforcement style can be used to teach a corporation how to comply with regulations. However, this approach may prove counterproductive where violations are intentional. The case studies and other studies show that the background factors conducive to offences and offenders are often not taken into account. Lenient enforcement of environmental or safety violations gave certain corporations the opportunity to continue their illegal practices for quite some time.

Other causes of ineffective enforcement include: 1) poorly enforceable regulations; 2) ineffective co-operation between enforcement agencies; 3) economic interests that stand in the way of enforcement; 4) inadequate inspections in terms of number and quality and 5) insufficient professional expertise among inspectors. In the light of these findings, the chances of detecting offences and punishing offenders would be very small. As we can see, such conditions create an opportunity structure for unpunished violations of environmental and safety regulations. This opportunity structure, however, was not always recognised by the corporations studied. Subjective perceptions of the likelihood of detection and punishment clearly over-

shadowed the objective likelihood of that happening, especially in the field of environmental regulation. Moreover, corporate environmental and safety officers indicated that governmental enforcement strengthens their position in the corporation and is thus conducive to compliance.

Whether or not a corporation complies with regulations is the result of an interactive process between local authorities and the corporation. This process depends not only on the establishment and enforcement of regulations, but also on the relationship between authorities and the corporation. This relationship is the context in which the interactive process of defining, achieving and maintaining compliance takes place. This is a third important aspect of corporate compliance in the administrative environment.

The relationship between a corporation and an authority depends on several factors. Naturally, these include the corporation's approach to observing the regulations laid down by that authority. This relationship can be disturbed by structural violations and the resulting legal procedures. The nature of the relationship between an authority and a corporation is also significant. Local governmental agencies do not function solely as authorities. They can also be clients or shareholders, particularly in the waste processing industry. This can result in a conflict of interests that could influence the authorities' approach to enforcement. Where authorities become dependent on one or more corporations in attaining their administrative goals, they run a particularly great risk of becoming ineffective enforcers. A corporation can also use a relationship of dependency to violate regulations with impunity. Several case studies of waste processing corporations illustrate this point.

A good relationship serves the interests of corporations and authorities alike. Of course this can be a legitimate ambition. 'Compliers' are particularly inclined to nurture good relations, which has a favourable influence on compliance. However, corporations can pursue good relations with authorities in an effort to foil them in their efforts to take action against regulatory violations. In such cases, good relations serve only as a window dressing. This strategy was encountered among the 'violators' studied.

The conclusion concerning the administrative environment is that the level of compliance by a corporation does not stand on its own, but must be seen within the administrative context. The government itself creates the conditions for corporate compliance by means of regulation, enforcement and the establishment of relationships with corporations. The characteristics of the administrative environment can give rise to motives and opportunities for regulatory compliance or violations. Thus, differences in compliance between corporations can be attributed to differences in the administrative environments of corporations.

*The business environment*

As noted earlier, corporations function not only in an administrative environment, but also in a business and social environment. The business environment is comprised of all parties with whom a corporation has business relations: customers, suppliers of goods and services, shareholders, competitors and branch organisations. As with the administrative environment, the characteristics of the business environment can create motives and opportunities for regulatory compliance or violations.

In the business environment, three factors can influence corporate compliance. One factor can be found at the macro level, the characteristics of the branch of industry. The two remaining factors function at the meso level: the desires of customers and the services of consultants. Characteristics of the branch of industry that can create a motive or opportunity for compliance or violation are connected to the structure and culture of the branch and the regulation of the branch. Every branch is marked by factors that promote compliance or violations, though not always in the same measure, or of the same nature. Examples of branch characteristics conducive to crime were found in the waste processing industry, such as a culture of non-compliance, ineffective regulation and the reversed incentive structure discussed earlier. These factors change during the development of the branch. Other, more recent, developments could have a more positive influence on compliance, such as expansion and professionalisation. The opportunity structure of a branch develops as a result of economical, technological and cultural changes. In principle, all corporations deal with the same factors that foster – and hinder – compliance. However, because corporations have different positions in the market and are active in different parts of the market, the force of these factors may differ from one corporation to the next.

A second characteristic of the business environment that influences corporate compliance concerns the expectations of customers. Clients can have an important influence on the behaviour of corporations. When customers attach significant value to the environment, a corporation has a commercial interest in maintaining an environmental friendly image. This can be a motive to comply with environmental regulations. Compliance is a selling argument. However, the environmental concerns of customers differ considerably. In both branches, there are customers who show no interest in the environmental impact of the corporate activities and are interested only in prices. On the other hand, some customers are concerned with environmental management and production in compliance with legal standards, a concern arising from their desire to protect their own corporate image. The ‘compliers’ studied served these customers in particular. The indifference of customers to regulatory compliance results in a lack of social control, which creates

opportunities for violation. These customers tend to see occupational safety and health conditions primarily as an internal matter.

Finally, a wide variety of external consultants can have an influence on regulatory compliance by corporations. This influence is a double-sided coin: consultants can be facilitators of both compliance and violation. Through their advice and services, they can create opportunities for better compliance. However, they also can advise corporations on how to evade regulations or provide services that help to mask violations. The case studies contained examples of how external consultants can play both roles.

The conclusion is that the business environment can also have a considerable influence on regulatory compliance by corporations. Catering to client preferences is particularly important to a corporation's survival.

#### *The social environment*

The social environment of corporations is comprised by parties who do not have an administrative or business relationship with a corporation, but who are affected by its activities. Such 'stakeholders' are local residents and public interest groups, such as environmental interest organisations, consumer organisations and unions. The social environment is an important environmental condition for the level of regulatory compliance in corporations. This applies especially to compliance with environmental regulations. After all, those regulations are of concern to local residents and environmental interest groups. Safe and healthy working conditions are primarily an internal matter of interest only to unions. The impact of the social environment depends on the location of the corporation and the nature of its activities. A corporation located in some remote industrial area, where the polluting effects from production are hardly – if at all – noticeable, will attract less attention from the social environment. Many century-old textile finishing corporations were once located on outer city limits. Today, these corporations are surrounded by residential areas. This gives rise to problems. Although waste processing corporations are usually located outside residential areas, the odours emitted by the processing span a very large area.

Social control on the part of local residents and public interest groups can deprive corporations of the opportunities to commit undetected violations of environmental regulations. This social control manifests itself in complaints to authorities, administrative petitions and appeals, publicity and all kinds of protests. Corporations respond in different ways. The 'compliers' studied realise the importance of good relations with stakeholders and make an active effort to nurture such relations by means of regular consultations, providing information and dealing seriously with complaints. The 'violators,' however, respond defensively and show no understanding. Another tactic

they use is that of offsetting criticism by creating a socially friendly image, while ignoring the causes of complaints.

The social environment also has an impact on the administrative environment. The actions of local residents and public interest groups can put pressure on local authorities to end illegal practices in corporations. Conflicts with local residents or public interest groups often lead to conflicts with the authorities. Generally, this tends to drive conflicts into the legal arena, resulting in endless petitions and appeals concerning permits, more strict enforcement, and in some cases, even criminal investigations.

### *Conclusion*

This section demonstrates that the environments of corporations can also create motives and opportunities for regulatory compliance and violations. As the nature of the administrative, business and social environments differ from one corporation to the next, differences in compliance between corporations can be partly attributed to environmental conditions.

## 6. CONCLUSION

This study seeks to provide understanding of the conditions that lie at the root of regulatory violations and compliance by corporations. The general assumption is that the various characteristics of corporations and their environment lead to a differentiated distribution of motives and opportunities for regulatory compliance and violation. This differentiation of motives and opportunities forms the background for differences in the level of regulatory compliance by corporations. This dissertation discusses numerous organisational and environmental conditions that can create motives or opportunities for regulatory compliance or violations. This study examines the extent to which these conditions can be found in corporations who comply with or violate environmental or occupational safety and health regulations. Central features proved to include goals and means, norms and values and formal and informal control.

The results of this study demonstrate that there are no simple explanations for why a corporation may or may not comply with a particular regulation. Seemingly obvious motives for corporate lawbreaking, such as the desire for profits or disagreement with regulations, cannot be disentangled from the context in which these motives evolve. Regulatory compliance is the result of a complex of conditions that reinforce or counteract each other, conditions which – depending on the circumstances – create motives or opportunities for compliance or violation.